

Un partenariat en quête de sens

Thierry Fabre

Si, selon l'adage, "une politique ne se juge par sur ses intentions mais sur ses résultats", alors le partenariat euro-méditerranéen apparaît pour ce qu'il est, un vaste théâtre d'ombres ou, comme on le dit sur l'autre rive, un mousses, une fête rituelle.

Des discours, des rencontres, des séminaires et des colloques, des déclarations aussi nombreuses que généreuses, et en fin de compte, cinq ans après la Conférence de Barcelone, rien, ou pas grand-chose. Un dialogue de façade qui, comme le dialogue euro-arabe hier, risque de se perdre dans les sables.

Dans son rapport parlementaire intitulé *Le dialogue euro-méditerranéen après Barcelone*, Michel Vauzelle observait cruellement : "L'aide communautaire, en tout cas les crédits du programme MEDA, souffre d'une carence grave : celle de ne pas être versée à ses bénéficiaires..."¹.

Dans ces conditions, à quoi sert le partenariat euro-méditerranéen ? Comment expliquer un tel enlèvement ? S'agit-il d'un leurre que les pays de l'Union européenne ont adressé à leurs voisins du Sud pour contenir ou apaiser leur impatience ? On peut s'interroger.

Nous tenterons ici de discerner les facteurs de cet enlèvement et de questionner le sens de ce partenariat, à la veille de la Conférence de Marseille où une véritable refondation paraît nécessaire.

Les facteurs de l'enlèvement

La Conférence de Barcelone, en novembre 1995, était porteuse de promesses. On a même pu parler d'un rendez-vous historique car, pour la première fois, l'ensemble des pays de l'Union européenne et la

quasi-totalité des pays riverains de la Méditerranée, à l'exception de la Libye, se sont retrouvés pour définir un avenir commun. Une déclaration ambitieuse a alors été adoptée par les 27, qui signifiait l'entrée dans une ère nouvelle des relations euro-méditerranéennes.

Cinq ans après, il n'en est rien. Le partenariat euro-méditerranéen a été entravé ; il n'a pas donné l'impulsion nécessaire à un nouvel élan des relations euro-méditerranéennes, et on se demande même si une telle déclaration pourrait être signée aujourd'hui.

Par delà les constats de blocages du processus de Barcelone, nous tenterons ici d'identifier les facteurs d'enlisement. Ils trouvent, nous semble-t-il, leur origine autour de quatre points d'ancrages : la Commission européenne, les Etats membres de l'Union européenne, les Etats partenaires et l'état des rapports de forces à l'échelle internationale.

La Commission européenne et sa nouvelle DG Relex (Relations Extérieures) devraient être le moteur du processus de Barcelone. Force est de constater que ce n'est pas le cas. L'empire des procédures, le poids des règlements, la peur des contrôles ont paralysé le fonctionnement de la Commission. Les moyens financiers existent, mais le plus souvent ils ne peuvent être dépensés. Il manque toujours un papier ou un avis, du service juridique ou du service financier. Rien n'est jamais possible, tant les procédures de décision sont complexes et incertaines. Dans ce maquis administratif, où nul n'est jamais responsable, les règles changent sans cesse, les services ou les unités se transforment, mais au fond rien ne bouge, ou si peu.

Il faut avoir une conviction méditerranéenne chevillée au corps pour faire aboutir le moindre projet, sans parler du temps passé, le plus souvent pour rien.

Pourtant, les fonctionnaires de la Commission sont le plus souvent compétents et rigoureux. Mais ils sont prisonniers d'un système, d'une machine qui tourne à vide faute d'impulsion politique. La Commission manque aussi cruellement de moyens humains. Les recrutements étant interdits, en raison des limites très strictes imposées par les Etats membres, et les missions à accomplir étant en accroissement constant, notamment dans le champ euro-méditerranéen, la contradiction apparaît très vite. Rien n'est jamais possible, et c'est ainsi que le partenariat euro-méditerranéen tourne en rond et que des programmes sont purement et simplement arrêtés, comme les

programmes de coopération décentralisée (Med Urbs, Med Campus, Med Médias).

Des dispositifs plus souples, du type "Agence euro-méditerranéenne", dépendants de la Commission et strictement contrôlés par elle, pourraient toutefois être créés. Mais la peur des contrôles paralyse et l'invention de mécanismes opérationnels plus souples reste sujette à caution.

Dans ces conditions, quelle est l'impulsion qui pourrait surmonter cette propension à l'inertie ?

Le rôle des Etats membres pourrait être à cet égard décisif, et il est trop facile de se défausser sans arrêt sur la Commission pour expliquer l'enlisement du processus de Barcelone.

Que font les Etats membres pour relancer le processus ?

La composition de l'Union européenne a changé, avec l'élargissement à la Suède, à la Finlande et à l'Autriche. Le centre de gravité politique de l'Europe s'est déplacé vers le nord. La géographie des intérêts, dans ces conditions, tire l'Union européenne plus vers la Mittel-Europa que vers la Méditerranée. Les perspectives d'élargissement sont en outre plus à l'est qu'au sud. Dès lors, d'autres priorités apparaissent, d'autres zones de contact, et notamment les Balkans, font l'objet d'initiatives politiques fortes.

La France quant à elle, qui a joué un rôle majeur, avec l'Espagne et l'Italie, dans le lancement du processus de Barcelone, semble ne pas peser de tout son poids en faveur de la Méditerranée. Si l'on en croit les déclarations récentes du ministre des Affaires européennes, Pierre Moscovici, concernant les priorités de la présidence française de l'Union européenne au cours du 2e semestre 2000, la Méditerranée n'est même pas citée. La France ne doit-elle pas accueillir pourtant, à sa demande, la Conférence du partenariat euro-méditerranéen à Marseille ?

Comment sortir le processus de Barcelone de l'enlisement si les principaux pays concernés par cette politique extérieure de l'Union ne se mobilisent pas en sa faveur ?

Il existe, en Europe, une infraperception des enjeux méditerranéens. La Méditerranée est au mieux considérée comme une zone de proximité, qui mérite certes une attention particulière, mais qui ne justifie pas une politique prioritaire. Perçue comme une sous-région de l'Europe, elle n'occupe pas la place qui lui revient, celle d'un centre à

partir duquel l'Europe a pris forme. Il faudrait renverser notre regard, transformer nos représentations pour échapper à l'euro-centrisme, cette vision dominante qui fait de la suffisance continentale un véritable modèle.

Le partenariat euro-méditerranéen n'est-il pas l'occasion, pour l'Union européenne, de renouer avec l'idée d'"Europe sans rivages", chère à François Perroux ?

Il appartient aux Etats membres de dire s'ils veulent construire une Europe citadelle ou une Europe ouverte sur l'autre rive. Le processus de Barcelone trouvera un nouveau souffle ou au contraire s'enlisera profondément, selon la vision de l'Europe défendue par les Etats membres.

Une Europe fermée sur son continent ou une Europe ouverte vers son Sud ? Il y a là bien des débats en perspective au sein de l'Union européenne.

Mais l'enlisement du processus de Barcelone ne tient pas qu'aux Etats membres de l'Union européenne. Les pays partenaires ont aussi leur part de responsabilité.

La responsabilité des Etats du sud et de l'est

Politiquement, de nombreux régimes du sud et de l'est de la Méditerranée ont bien du mal à accepter les termes mêmes de la déclaration de Barcelone, que pourtant ils ont signée, concernant la démocratie et les droits de l'Homme, la liberté d'expression et le rôle des sociétés civiles. A cet égard, nous ne sommes pas encore sortis de la relation post-coloniale, avec d'un côté des donneurs de leçons et de l'autre des Etats prébendiers.

Ce partenariat offre pourtant un cadre, des textes de référence à partir desquels il est possible d'agir, d'une rive à l'autre de la Méditerranée. Comme jadis vis-à-vis des pays de l'Est, à travers la CSCE et la 3e corbeille des accords d'Helsinki, il est possible d'interpeller les Etats lorsqu'ils répriment leurs ressortissants. L'indifférence n'est plus de mise, à moins de considérer, au nom d'un culturalisme qui affiche le respect et révèle le mépris, que la démocratie, au fond, n'est pas faite pour les pays arabo-musulmans... Ce déni a trop souvent cours et laisse isolés les acteurs démocratiques des rives Sud et Est de la Méditerranée.

Il y a là un enjeu politique majeur et un élément de blocage de la part des Etats partenaires, qui n'est pas un des moindres facteurs d'enlise-

ment du partenariat euro-méditerranéen.

Ce partenariat parviendra-t-il, néanmoins, à créer un cercle vertueux, et à entraîner dans son sillage une ouverture démocratique, à l'instar de ce que l'Europe a su consolider pour les processus démocratiques grec, espagnol et portugais ?

Nous en sommes encore bien loin, d'autant plus que l'état des rapports de forces internationaux dans l'espace méditerranéen ne force pas l'optimisme.

Pour mettre l'accent sur le principal facteur de tension dans la zone - le conflit israélo-palestinien -, l'issue apparaît pour le moins incertaine, cinq ans après les accords d'Oslo. Et ce n'est pas l'échec, en juillet, du sommet de Camp David, qui peut apporter une note encourageante. Or, le partenariat euro-méditerranéen, bien que nettement distinct dans sa démarche du processus de paix, est directement concerné par ses résultats. L'état des relations israélo-arabes en dépend largement et la possibilité d'un partenariat durable est au fond subordonnée à la paix. L'enlisement du processus de paix apparaît, dans ces conditions, comme un indéniable facteur d'enlisement du processus de Barcelone.

On peut d'ailleurs s'interroger, à ce sujet, sur les intérêts stratégiques américains dans cette région du monde. Veulent-ils vraiment la paix, qui risquerait de les faire sortir du jeu au bénéfice de l'Europe ? Ne préfèrent-ils pas une violence politique contenue, maîtrisée, avec un conflit qui perdure et dont ils demeurent les arbitres ?

Les programmes des candidats à la présidence des Etats-Unis, que ce soit celui d'Al Gore ou celui de George W. Bush, n'annoncent pas une relation équilibrée entre Israël et la Palestine, susceptible de faire respecter le principe défini à Oslo : la paix contre les territoires. Dans ces conditions, on voit mal comment la paix pourrait s'instaurer dans la région.

Les facteurs d'enlisement du partenariat euro-méditerranéen sont nombreux et certains sont profonds. Cela pose une question de fond, le plus souvent passée sous silence dans les enceintes diplomatiques : quel est le but de tout cela ? Que s'agit-il de bâtir à travers le processus de Barcelone ? Que voulons-nous véritablement faire ensemble ?

Un processus sans fin(s)

Une des ambiguïtés majeures du processus de Barcelone, c'est qu'il n'énonce pas de fins. Sa finalité est dans le processus lui-même, ce qui

n'est guère mobilisateur et en tout cas pas susceptible d'entraîner une quelconque adhésion collective. Peut-on se mobiliser pour une zone de libre-échange ? Une clarification s'avère donc nécessaire si l'on veut donner un peu de sens à cette vaste entreprise aux allures politico-institutionnelles.

Quelles sont au fond les perspectives du partenariat euro-méditerranéen ?

Trois directions paraissent envisageables, même si elles restent le plus souvent informulées : l'adhésion, la relégation ou le bon voisinage, à partir d'un projet historique commun.

Dans les relations de l'Union européenne avec les pays d'Europe centrale et orientale, la perspective est clairement affichée : il s'agit de l'adhésion. Cela ne sera possible qu'après de longs délais et des conditions souvent draconiennes à remplir, mais la finalité ne fait aucun doute, c'est l'adhésion. Il n'en va pas du tout ainsi dans les relations entre l'Union européenne et les pays partenaires méditerranéens. L'adhésion à l'Union européenne ne figure pas comme un objectif affiché. La déclaration de Barcelone n'y fait aucunement allusion, même comme perspective à long terme.

Sur quoi débouchent ces relations de partenariat entre l'Europe et les pays méditerranéens ? Nul ne le dit. Le principe d'indétermination est la règle. Le sens du partenariat est dès lors défaillant, à la fois dans sa direction et dans sa signification. Comment bâtir un ensemble significatif sur un horizon vide et au nom d'une perspective lacunaire ?

L'adhésion à l'Union européenne est-elle pour autant une perspective crédible voire souhaitable pour ces différents pays ? La Turquie a fait officiellement acte de candidature depuis longtemps et, finalement, après bien des réticences et des palinodies, le principe de cette candidature vient officiellement d'être accepté. Mais de nombreux faux-semblants demeurent, de part et d'autre.

Le Maroc de Hassan II avait également fait acte de candidature à l'Union européenne, mais ce projet est resté sans lendemain. Des perspectives d'adhésion pourraient-elles s'étendre à d'autres pays des rives Sud et Est de la Méditerranée ? On dit que, dans le sillage de la Turquie, Israël serait tenté par une telle perspective... En outre, des visions généreuses se font jour pour lancer le débat en faveur de l'adhésion, à moyen terme, des pays du Maghreb. Il s'agirait de donner un signe politique fort, inscrit dans la durée, afin d'arrimer ces pays au

devenir de l'Europe et d'éviter une dérive des continents, politique, économique voire religieuse, qui serait dangereuse pour les uns comme pour les autres.

Cette perspective, dont la générosité de principe paraît fondée, risque néanmoins d'être plus un leurre qu'une orientation vraiment crédible.

Ce n'est pas un "parking", dans l'attente d'une hypothétique acceptation de leur candidature, dont les pays méditerranéens du Sud ont besoin. C'est d'un envol, fondé sur un horizon partagé et sur un projet historique commun. De plus, il n'est pas tout à fait sûr que l'adhésion à l'Union européenne, qui apparaîtrait à bon nombre comme une absorption dans l'entité européenne, soit perçue comme une perspective si favorable. Les combats de la décolonisation ne sont pas si lointains, et l'entrée dans l'Union européenne pourrait bien apparaître comme un reniement. Alors que les identités particulières s'affirment et que les systèmes d'appartenance se renforcent, on voit mal comment l'adhésion, définie aux conditions du Nord imposées au Sud, pourrait se transformer en un projet mobilisateur et porteur de sens.

En dépit des illusions utilitaristes, il est rare que l'on troque son identité pour un plat de lentilles !

L'Europe aurait tort de se prendre pour un modèle vis-à-vis du monde méditerranéen. La Méditerranée, en effet, n'est pas une sous-région de l'Europe, mais bien un monde à part entière. Ce n'est donc pas simplement l'Euro-Méditerranée qu'il s'agit de penser, mais tout autant la "Médit-Europe". Cette relation de réciprocité est une condition indispensable à l'établissement d'un partenariat équilibré, quelle que soit par ailleurs la dissymétrie des rapports de forces. Vue depuis l'autre rive, l'Europe ne doit en effet pas oublier qu'elle signifie encore un projet de domination, même si cette perception n'est pas univoque.

Si le partenariat euro-méditerranéen est en quête de sens, ce n'est donc pas en donnant l'adhésion pour perspective qu'il peut véritablement se ressourcer. D'autres configurations restent à imaginer ; d'autres articulations sont à explorer.

Adhésion ou relégation

A l'opposé de l'adhésion, dont la perspective est au moins généreuse, la relégation définit une perspective de clôture. L'Europe, selon cette vision, n'a pas à s'ouvrir aux pays méditerranéens du Sud. Le

partenariat euro-méditerranéen doit en fin de compte servir à contenir la poussée, à contrôler les flux et à maîtriser les échanges. Dans cette perspective cynique, le partenariat est conçu comme une technique douce de relégation, comme une façon de faire accepter aux pays méditerranéens leur situation "aux marges de l'Empire". La mer est au fond un nouveau limes qui ne saurait être franchi. Pour éviter tout débordement, il faut bien lâcher quelques financements, mais tout cela ne doit pas porter à conséquence. L'Union européenne est un ensemble riche qui n'a guère besoin du Sud. Ses projets d'élargissement sont avant tout continentaux. C'est donc principalement en direction de l'Europe centrale et orientale que doivent se concentrer ses efforts. Pour le reste, il ne faut pas hésiter à bercer d'illusions nos "partenaires", à leur vendre le plus possible de marchandises, grâce au libre-échange, et à les maintenir aussi confinés que possible dans leurs frontières.

La relégation, qui vide de son sens la notion même de partenariat, est une perspective à laquelle nombre de forces politiques sont attachées au sein de l'Union européenne. La relation de l'Europe à la Méditerranée suscite en effet une certaine indifférence, et parfois une vive hostilité : "*Qu'on les tienne au loin et qu'ils ne nous dérangent plus !*" pourrait être le slogan de ces défenseurs du "nouvel ordre européen".

Vision trompeuse d'une Europe repliée sur elle-même, enfermée dans sa citadelle et qui croit pouvoir reléguer au loin ses plus proches voisins. Comme si la Méditerranée n'était plus une zone de contacts, de circulation et d'échanges...

"*Cette mer ne sépare pas, elle unit*", remarquait fort justement Giono. C'est à partir de ce lien qu'il s'agit de donner forme à un projet historique commun.

Un cercle ouvert sur l'ailleurs

Entre l'adhésion, illusoire, et la relégation, impossible, il existe un chemin pour bâtir ensemble. Chemin difficile, incertain et sans doute escarpé, mais chemin nécessaire car nos destins sont liés.

Liés par l'histoire, par l'héritage que nous avons en commun, gréco-latin comme judéo-arabe, liés par la géographie (nous sommes de très proches voisins) mais liés plus encore par les projets qui scellent notre avenir.

Pour donner forme à cette nouvelle configuration de relations entre l'Europe et la Méditerranée, il nous faut sortir d'une vision Nord-Sud

ou Est-Ouest, comme d'une vision Orient-Occident. Ces constructions géopolitiques et géoculturelles sont désormais obsolètes. Il s'agit plutôt d'appréhender la Méditerranée comme un cercle ouvert sur l'ailleurs où chacun peut trouver sa place. Nulle posture surplombante, nul modèle à importer ou à imiter, mais au contraire l'invention, chemin faisant, l'un par l'autre et l'un avec l'autre, d'une vision du monde partagée.

C'est en fin de compte, comme le suggère Alain Joxe, des relations de voisinage d'une nouvelle ère qu'il s'agit d'inventer. Un voisinage sans clôture, sans chicaneries et sans nuisances, un voisinage qui bénéficie à une rive comme à l'autre.

Face au rejet, au repli et à la défiance, il s'agit d'instaurer de véritables relations de confiance, à partir de l'identification de nos intérêts communs.

Face au clash des civilisations, notamment entre l'Islam et l'Occident, qui est annoncé comme l'horizon des conflits à venir par Samuel Huntington, il s'agit de favoriser les terrains de l'intercompréhension et de promouvoir de multiples formes d'interconnaissance.

Notre ennemi commun est la peur de l'Autre, et cela vaut tout autant dans les relations entre pays européens et arabes, qu'entre l'Algérie et le Maroc, la Grèce et la Turquie ou entre Israël et la Palestine.

Il ne s'agit bien entendu pas de faire disparaître, comme par enchantement, les conflits politiques, économiques ou culturels dans cette région du monde. Mais il ne s'agit pas plus de s'y enfermer et de se laisser entraîner, comme par nécessité, dans une spirale de violence et de haine.

Un projet historique commun

La perspective est plutôt de dépasser les tensions, à partir d'un projet historique commun. Cela peut apparaître comme une Utopie, et on l'a d'ailleurs longtemps considéré ainsi à propos de l'Europe, qui n'a pas été avare en guerres et en conflits de tous ordres. Pourtant l'Europe s'est construite, en moins d'un demi-siècle, à partir d'une vision commune, relayée par une convergence organisée des intérêts.

Il ne s'agit pas d'imiter la construction européenne en Méditerranée ou de la prendre pour un modèle supposé. En revanche, il est possible de s'en inspirer, au moins pour faire comprendre que c'est possible,

qu'une organisation régionale d'une certaine amplitude peut naître, se consolider et que chacun s'y retrouve.

Le partenariat euro-méditerranéen est peut-être l'embryon d'un projet historique commun. Un embryon fragile, qui pourrait bien avorter, si les choses continuent à suivre leur cour. Mais le pire n'est jamais sûr et un sursaut reste possible.

Ce qui est né à la Conférence de Barcelone en novembre 1995 pourrait être refondé à la Conférence de Marseille en novembre 2000. Cette refondation est nécessaire. Une simple relance du processus serait en effet insuffisante, compte tenu de l'enlisement actuel. En outre, d'autres orientations sont à dessiner car ce n'est pas une zone de libre-échange qui est susceptible de créer un véritable projet commun.

Dès lors, comment réunir les conditions d'une telle refondation ? Les politiques ont leur partition à jouer, et elle sera sans aucun doute décisive. Mais les sociétés civiles ont aussi leur rôle à jouer, notamment un rôle de devancier, par delà les contraintes des Etats. Comment oublier le rôle pionnier du Comité des Etats Unis d'Europe dans l'élaboration du projet européen ? Pourquoi ne pas imaginer des formes d'organisation novatrices, entre les acteurs des deux rives de la Méditerranée, pour qu'ils inventent ensemble un avenir partagé ?

Alors nous pourrions peut-être donner un peu plus de sens aux relations entre l'Europe et la Méditerranée...

Thierry Fabre est responsable du pôle EuroMed à la Maison Méditerranéenne des Sciences de l'Homme. Dernier ouvrage paru : Les représentations de la Méditerranée, Maisonneuve et Larose, mai 2000.

Note :

1. Michel Vauzelle, Le dialogue euro-méditerranéen après Barcelone : Bilan et perspectives, Assemblée Nationale, Commission des Affaires Etrangères, Rapport d'information N°1737, p.39.