

I. Un retour aux sources : la Déclaration de Barcelone « revisitée »

Le point de départ de toute réforme du PEM reste la Déclaration de Barcelone. La vision qu'elle incorpore est devenue d'autant plus pertinente aujourd'hui que l'aspiration publique à davantage de réformes et de démocratie va croissant. À l'instar d'autres initiatives d'intégration régionale telles que le Mercosur, le Marché commun latino-américain, le Processus de Barcelone est né, dans le contexte particulier des années quatre-vingt-dix, du sentiment généralisé que la gouvernance multilatérale et le régionalisme étaient des composants essentiels de l'ordre international issu de la guerre froide. Il représentait la meilleure approche pour instaurer un climat de confiance, éviter des conflits entre pays voisins et faire face aux multiples défis de la globalisation. Sous le label de « nouveau multilatéralisme », l'un des facteurs clé de cette approche était la reconnaissance du rôle des sociétés civiles dans les forums multilatéraux. L'un des aspects les plus novateurs de la Déclaration de Barcelone de 1995 a été effectivement d'associer les sociétés civiles à la promotion des relations euro-méditerranéennes de façon globale et à la réalisation des objectifs du Partenariat, en particulier.

La nature du Processus de Barcelone

Le Processus de Barcelone, dans ses trois volets – portant sur les questions politiques et de sécurité, la coopération économique et financière et les affaires sociales, culturelles et humaines – s'est inspiré sur un plan strictement formel du Processus d'Helsinki, lancé en 1975 par la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). La tentative d'intégrer une dimension du type de la CSCE au PEM, sous la forme d'une Charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité, n'a pas abouti. La raison la plus couramment invoquée quant à l'échec de l'adoption de la Charte, laborieusement négociée en 2000, est l'aggravation de la crise au Moyen-Orient. Il n'en demeure pas moins qu'il a peut-être été inadéquat, dans le cadre d'un Processus doté de trois volets, holistique de tenter de séparer les questions du premier chapitre – la coopération politique et de sécurité, comprenant les questions de *hard security* – des enjeux inhérents à l'intégration socioéconomique.

Le Processus de Barcelone est bien davantage l'héritier de l'intégration européenne, construite sur l'expérience et la stratégie définie pour le processus d'élargissement à l'Est consécutif à 1989, que du modèle axé sur la sécurité, bipolaire, de la CSCE. Cela ne signifie pas pour autant que le traitement des questions de sécurité dans la région euro-méditerranéenne soit hors de portée du Processus de Barcelone, encore moins que les tentatives de résolution ou de prévention des conflits et crises ne doivent pas bénéficier de l'expérience de la CSCE-OSCE, bien au contraire,

L'un des aspects les plus novateurs de la Déclaration de Barcelone de 1995 a été effectivement d'associer les sociétés civiles à la promotion des relations euro-méditerranéennes de façon globale

particulièrement dans le domaine des mesures de confiance Sud-Sud. La nature du Processus de Barcelone, au même titre que son champ et son ambition, est toutefois essentiellement différente de ce vers quoi Helsinki a tendu initialement, à savoir l'endiguement sur le plan militaire de la rivalité bipolaire dans le contexte de la guerre froide.

La Déclaration de Barcelone définit l'établissement d'une zone de libre-échange avant 2010 et la création d'un ensemble régional euro-méditerranéen comme les objectifs centraux du Partenariat. Le PEM se rapproche à cet égard de l'Accord de libre-échange nord-américain de 1994, bien que ce premier soit, au niveau politique, plus global et ambitieux, dès lors que la libéralisation du marché implique des mécanismes de coopération politique et de sécurité, sociale et culturelle, couvrant la quasi totalité des relations interétatiques. En 2010, le Processus de Barcelone devrait avoir donné jour à un projet avancé de régionalisme ouvert, destiné à apporter une réponse efficace aux défis posés par la globalisation et saisir les opportunités offertes par ce phénomène, en intégrant des pays du Maghreb et du Mashrek à l'UE.

Le Processus de Barcelone est bien davantage l'héritier de l'intégration européenne, construite sur l'expérience et la stratégie définie pour le processus d'élargissement à l'Est consécutif à 1989, que du modèle axé sur la sécurité, bipolaire, de la CSCE.

D'un point de vue formel, le PEM opère à deux niveaux complémentaires : le niveau bilatéral définissant le champ des relations de l'UE avec chacun des partenaires du Sud par le biais d'accords d'association, et le niveau régional, essentiellement multilatéral. Les neuf accords d'association sont actuellement en vigueur, à l'exception de l'Algérie et de la Syrie en attente d'être ratifiés. L'agenda régional – salué comme l'un des aspects les plus novateurs du Processus de Barcelone – bien qu'il corresponde, de l'aveu général, à un élargissement de la sphère bilatérale, a progressé à un rythme bien plus lent, en partie en raison du conflit au Moyen-Orient et d'autres foyers de tension régionaux.

Le PEM tend essentiellement à élargir au Sud la zone de paix et de prospérité conquise à l'intérieur de l'UE, au travers d'un processus d'intégration Nord-Sud, mais surtout Sud-Sud, ceci afin de surmonter le climat de méfiance. Il ressort du caractère et de l'esprit de la Déclaration de Barcelone que le libre-échange est un moyen d'atteindre l'objectif à long terme de paix en Méditerranée ; un objectif que l'Europe est enfin parvenue à réaliser par la voie de l'intégration. En Europe, l'inclusion démocratique – impliquant l'intégration économique et une cohésion sociale renforcée dans un contexte de liberté politique, de sécurité et de justice – a tissé un réseau d'interdépendance et a réduit le potentiel de conflits, en contribuant à l'instauration de la paix et de la sécurité au travers de l'intégration économique et en se concentrant sur le développement humain.

Le PEM est un processus à long terme, dont la réussite dépend des efforts déployés en matière de réforme et de l'approche modulée au cas par cas de l'UE, qui veille à la question de la démocratisation, tant sous sa dimension universelle que spécifique, dans le déploiement d'un effort commun et le partage des valeurs. Cette approche

au cas par cas vis-à-vis de la conditionnalité permet d'éviter les sévères conditions imposées par l'UE aux candidats à son adhésion. Cette approche est donc vue comme à l'opposé d'une idéologie coercitive, axée sur la sécurité et le stratégique, malgré le sentiment qu'une approche euro-méditerranéenne plus exigeante et énergique envers la démocratisation est nécessaire.

En raison de sa nature coopérative intégrante, l'inclusion démocratique nécessite et génère simultanément une culture de sécurité basée sur un rejet explicite de la politique de puissance dans les relations interétatiques. La poursuite d'intérêts nationaux au détriment de la sécurité d'autrui n'est plus légitime. Les différences interétatiques doivent plutôt être résolues au travers de normes établies en commun : il s'agit d'un concept juridique de sécurité. L'intégration économique, la convergence politique et la coopération en matière de sécurité placent tout pays s'engageant dans un conflit dans une situation fortement désavantageuse, dès lors que ces processus renforcent la conscience publique sur l'existence d'intérêts partagés et d'un destin commun.

Les principes de la Déclaration de Barcelone

La Déclaration de Barcelone scelle un engagement envers les principes et valeurs de paix, stabilité et prospérité dans un contexte de sécurité régionale, diversité et pluralisme, rejet de toute forme de discrimination, respect de l'État de droit et des droits et libertés fondamentaux, solidarité et égalité entre partenaires et le respect des valeurs et de la nature spécifiques de chacun d'entre eux. Elle vise à rassembler des peuples dans le cadre de la coopération régionale, le partenariat et le dialogue. Dans la Déclaration, les parties se sont engagées "à développer l'État de droit et la démocratie dans leurs systèmes politiques" et ont souligné l'importance d'un travail de sensibilisation adéquat en matière des droits de l'homme.

Afin d'avoir une juste évaluation des acquis du Processus de Barcelone, une analyse au cas par cas est nécessaire afin de mesurer le degré de conformité aux principes et aux objectifs à l'intérieur de chacun des États membres du PEM et au niveau de leurs relations interétatiques : dans quelle mesure le Processus de Barcelone a-t-il réussi à impulser et à promouvoir la convergence politique sur les droits fondamentaux ? La réponse à cette question est vitale si un futur agenda de réformes doit être établi. La nature démocratique et intégrationniste du PEM s'exprime au travers de ces principes. Leur réalisation dépend à son tour du rôle accru que le Processus de Barcelone pourra jouer dans le contexte régional et international.

L'inclusion démocratique nécessite et génère simultanément une culture de sécurité basée sur un rejet explicite de la politique de puissance dans les relations interétatiques.

Agendas et objectifs implicites

Au-delà des objectifs explicites énoncés par la Déclaration de Barcelone et du but global d'intégration politique, économique et sociale, les membres du PEM ont divers agendas politiques implicites, qui ne correspondent pas nécessairement aux principes de ladite Déclaration. De nombreux gouvernements ont estimé que le développement économique par l'instauration d'un système de libre-échange et d'une assistance financière finirait par miner les secteurs d'opposition radicale intérieurs, notamment les mouvements de contestation politique à coloration islamiste. Cette nouvelle forme de contestation était perçue en 1995 comme un mouvement homogène, subversif et transnational sans enracinement politique ou national local, et l'un des défis majeurs aux défis de Barcelone. La perception de l'Europe a été dominée par les mouvements radicaux, ignorant les franges légalistes des groupes islamiques. En consolidant cette idée préconçue, la crise algérienne qui éclate en 1991 a largement influencé les rédacteurs de la Déclaration. À l'époque, l'Islam politique et la renaissance religieuse dans le Sud étaient perçus par la plupart des États membres de l'UE et par les élites gouvernementales du Sud, elles-mêmes issues des mouvements nationalistes arabes séculaires, comme unique menace à la stabilité. L'autre aspect principal du paradigme économique de Barcelone était la volonté de la part de l'Europe de voir le flux migratoire en provenance du Sud se réduire.

Dans la Déclaration, les parties se sont engagées "à développer l'État de droit et la démocratie dans leurs systèmes politiques"

Les gouvernements sud-méditerranéens, dans l'ensemble, cherchaient alors à s'engager sur la voie des réformes du marché et de l'intégration globale économique, à l'affût de nouvelles opportunités pour promouvoir la paix régionale. Ce changement parmi les gouvernements arabes est lié à plusieurs facteurs, notamment la fin de la guerre froide, la guerre du Golfe en 1991 et, surtout, les espoirs de paix au Moyen-Orient suscités par les Accords d'Oslo de 1993.

Au Maghreb, le Partenariat de Barcelone était essentiellement perçu et conçu comme une opportunité de modernisation économique, un accès élargi aux marchés européens, une plus grande aide européenne aux processus d'ajustement structurel qui auraient exigé de considérables privations en matière sociale et économique. Les élites politiques ont réalisé que l'intégration dans le marché européen menacerait des secteurs économiques clé. Parallèlement, la globalisation ne pouvait être évitée et l'intégration économique avec l'Europe était perçue comme l'une des façons de minimiser son impact négatif. Au niveau des enjeux de politiques intérieurs, ce projet avait également comme objectif pour ces États maghrébins de tenter de gérer, endiguer, et même isoler les courants islamiques radicaux qui connaissaient une popularité grandissante dans un contexte de difficultés sociales et économiques croissantes.

Dans le Mashrek, bien que des considérations de cet ordre ne fussent pas absentes, les préoccupations étaient essentiellement de nature politique, particulièrement pour l'Autorité nationale palestinienne, à qui a été offerte pour la première fois l'opportunité

de devenir un partenaire à part entière de l'Europe. Pour les autres États de la région, le Processus de Barcelone était vu comme un nouvel instrument impliquant l'Europe dans la recherche de solutions multilatérales aux crises régionales.

Les acquis de Barcelone

Le terme « acquis » est un produit de l'intégration européenne et des critères d'adhésion de l'UE. Les acquis de la Communauté consistent en l'ensemble des droits et obligations communs aux 25 États membres de l'UE. Le pays candidat doit accepter ces acquis avant de rejoindre l'UE, les incorporer dans sa législation nationale et les mettre en place dès la prise d'effet de son adhésion. Le Processus de Barcelone a également un acquis. Il consiste en un ensemble de droits et obligations communs, reposant sur les normes et accords adoptés lors de l'inauguration du PEM (incluant les accords d'association), qui sont juridiquement contraignants aussi bien pour les actuels que les futurs États membres. Pour les membres de l'UE et les pays candidats, l'acquis de Barcelone fait partie intégrante de l'acquis communautaire.

L'acquis communautaire est essentiellement de nature juridique. Dans le cas du Processus de Barcelone existent deux genres d'acquis : un 'acquis institutionnel' qui repose sur les décisions prises pendant plus de dix années de réunions à plusieurs niveaux et un 'acquis potentiel'. Les futurs membres du PEM doivent également accepter ce dernier, au cœur duquel résident les principes et valeurs énoncés par la Déclaration de Barcelone. En bref, l'acquis euro-méditerranéen consiste en deux éléments : la reconnaissance de la légitimité des institutions du PEM et des règles procédurales et la reconnaissance de l'existence d'un acquis potentiel d'où dérive la légitimité du PEM.

L'acquis institutionnel

Le cadre institutionnel du PEM est complexe, divisé en trois niveaux. Il reflète le fait que le système de gouvernance de l'UE s'applique à des États ne lui appartenant pas. La Présidence de l'UE préside aux Comités Euromed et la Commission agit en tant que gardienne du Processus de Barcelone, tant au nom des membres de l'UE que des non membres, et que coordinatrice des comités multilatéraux et bilatéraux. L'existence d'un agenda dual – multilatéral et bilatéral – accroît la complexité de la structure, situation qui risque d'empirer au fur et à mesure de la mise en place des Accords d'association.

La Déclaration de Barcelone a donné origine à l'acquis institutionnel initial, préparant le terrain pour la mise en place d'institutions communes, éléments les plus visibles de la

Dans le cas du Processus de Barcelone existent deux genres d'acquis : un 'acquis institutionnel' qui repose sur les décisions prises pendant plus de dix années de réunions à plusieurs niveaux et un 'acquis potentiel' au cœur duquel résident les principes et valeurs énoncés par la Déclaration de Barcelone.

dimension multilatérale du Partenariat et plus puissants facteurs de socialisation. Les institutions clé sont la Conférence des ministres des affaires étrangères, les réunions ministérielles sectorielles, le Comité, les réunions des Hauts Fonctionnaires sur les questions politiques et de sécurité et, plus récemment, l'Assemblée parlementaire et la Fondation Anna Lindh pour le dialogue entre les cultures (la première institution commune du Processus de Barcelone à être implantée chez un Partenaire sud-méditerranéen et co-financée par tous les membres du Partenariat). Les conseils d'association bilatéraux, les comités et sous-comités d'association établis pour mettre les Accords d'association en place font également partie de cet acquis. Bien que bilatéraux, ces accords renforcent la notion de dessein commun et contribuent par ailleurs à la socialisation du processus.

L'acquis potentiel

L'acquis de Barcelone ne devrait pas être considéré comme un agenda ou un carnet de route que tout État aspirant à devenir membre du partenariat devrait remplir et suivre à la lettre avant de prétendre en faire partie, comme c'est le cas concernant l'UE. Il est en effet admis que certains objectifs politiques ne peuvent être atteints que sur le long terme et que les institutions en place sont là afin de promouvoir ces objectifs et non pas l'inverse. Néanmoins, cet acquis potentiel – qui se traduit à la fois dans le style, les principes et les objectifs de la Déclaration – doit être reconnu par tous les partenaires comme un objectif commun. C'est en effet un *acquis* dans la mesure où cet engagement a été formalisé et ratifié, mais il reste *potentiel* car les facteurs indispensables à sa réalisation pleine et entière ne sont pas encore réunis. Contenue implicitement dans cet engagement est la notion de responsabilité politique partagée dans la définition et la mise en oeuvre de ces objectifs communs.

Les Plans d'action de la Politique de voisinage ont qualitativement changé la nature des relations de l'UE avec ses voisins. Inspirés par les stratégies de pré-adhésion, ces plans invitent les pays voisins à accepter et à incorporer dans leur loi nationale les acquis du marché commun. Offrir aux pays du voisinage la possibilité d'intégrer le marché commun est un défi similaire à celui auquel faisaient face les pays de la ZLE lorsqu'ils ont rejoint l'espace économique européen. Une différence majeure réside toutefois en le fait que la question de la réforme politique ne se posait pas, dès lors que tous ces pays étaient d'ores et déjà des démocraties consolidées.

Accepter l'acquis potentiel implique la reconnaissance des principes et valeurs de Barcelone en tant que base fondatrice du projet d'intégration et que tremplin pour l'étape suivante du processus : la constitution d'une Communauté euro-méditerranéenne d'États démocratiques. En supposant que cet objectif sera

ation. Les
s réunions
es sur les
lementaire
institution
naire sud-
s conseils
our mettre
Bien que
buent par

atteint à terme, il est essentiel de définir des mécanismes de contrôle. Ceux-ci pourraient opérer selon « la méthode ouverte de coordination » qui s'applique à plusieurs domaines politiques de l'UE, comprenant la politique de voisinage et son système de *benchmarking*. Appliquer la méthode ouverte au sein du PEM implique un système de *benchmarking* multilatéral qui permette de mesurer régulièrement ses avancées et ses échecs. De cette façon, l'acquis potentiel, plutôt qu'un simple ornement rhétorique, pourra devenir une véritable force motrice du Processus.

ida ou un
at devrait
e c'est le
tiques ne
place sont
et acquis
bjectifs de
n objectif
ent a été
.bles à sa
licitement
e dans la

changé la
es de pré-
orer dans
voisinage
lui auquel
onomique
estion de
ent d'ores

et valeurs
e tremplin
auté euro-
jectif sera