

VI. “ Barcelona Plus ” : asymétrie institutionnelle et ownership

Le Partenariat euro-méditerranéen a donné jour à un complexe système institutionnel dans la mesure où il a hérité des particularités propres aux mécanismes de prise de décision européens, et qu'il a mis en place d'autres mécanismes visant à assurer la participation des membres du Sud. La pertinence du système n'a pas encore été pleinement justifiée et le PEM est souvent critiqué pour son inefficacité et son asymétrie.

La coopération bilatérale euro-méditerranéenne dépend, dans une large mesure, de la qualité de l'interaction entre les administrations sur les deux rives de la Méditerranée. Le système s'est dynamisé ces dernières années ; le programme triennal étant un véritable progrès en la matière, comparé au système protocolaire qui opérait avant le lancement du Partenariat. La réforme du système de gestion de MEDA a contribué à améliorer le rythme de versement des subventions. La création des unités de gestion EuropeAid et le processus de décentralisation des délégations de la Commission ont sans aucun doute tout autant contribué à cette réussite, sans oublier l'activation d'un flux d'informations de qualité et la prise de conscience croissante des administrations à l'intérieur des États membres.

Les interventions de l'UE dans le contexte du PEM sont toutefois souvent perçues par les partenaires sud-méditerranéens comme étant subordonnées à des priorités européennes strictement nationales. On constate également un manque de contenu politique dans les activités des institutions partagées, le Comité Euromed décourageant les partenaires à apporter une contribution plus proactive à ces activités. D'un point de vue institutionnel, la structure du PEM est clairement asymétrique, étant donné qu'il rassemble une Union de 25 pays dotée d'une seule voix d'un côté, et de l'autre une constellation États, chacun doté d'un agenda qui lui est propre. Le PEM est essentiellement géré par la Présidence de l'UE, par l'intermédiaire des Hauts Fonctionnaires où les représentants européens prédominent. Le suivi du Processus de Barcelone est assuré par des équipes de la Commission européenne à Bruxelles, qui définissent, dans une large mesure, les priorités euro-méditerranéennes. Pour compliquer davantage la situation, quasiment toutes les réunions du PEM ou liées au PEM ont lieu dans des États européens – soit membres de l'Union, soit candidats à son adhésion. De l'aveu général, cela est dû au fait que les États arabes refusent que des réunions soient organisées dans leur propre pays et cela tant que le processus de paix israélo-arabe demeurera dans l'impasse. Le PEM en est venu à être perçu comme un processus où les Européens mettent au point des initiatives que les partenaires du Sud acceptent ou rejettent.

Au cours de ces dernières années, le sens d'appropriation du Processus de Barcelone de la part des partenaires du Sud s'est toutefois visiblement renforcé.

Cela va effectivement à l'encontre d'une des principales critiques adressées au Partenariat – à savoir que les partenaires du Sud n'ont pas un véritable sens de *ownership* à l'égard du Processus. En outre, on a noté une évolution positive à partir de la Présidence néerlandaise, où les déclarations des Hauts Fonctionnaires ont été préparées avec la coopération de partenaires du Sud. Il s'agit encore, toutefois, d'une initiative à l'état embryonnaire.

En 2004, l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne s'est réunie pour la première fois. L'un des aspects positifs de cette nouvelle institution est qu'elle bénéficie – même depuis l'élargissement de l'UE et de l'inclusion du Parlement européen – d'un nombre égal de membres représentants du Sud et du Nord. L'Assemblée parlementaire devait initialement accroître la visibilité du Partenariat et assurer une fonction de conseil et de contrôle. Cependant, sans entité permanente plus substantielle pour lui fournir l'assistance et l'expertise requises, l'Assemblée ne sera pas capable de contrôler les développements du Partenariat de manière satisfaisante – et il n'est pas non plus certain qu'il s'agisse de l'organe approprié pour assurer cette tâche. En outre, l'idée que l'APEM conférerait une plus grande visibilité au Partenariat ne s'est pas concrétisée jusqu'à ce jour.

Mesurer les progrès vers l'objectif de créer une Communauté euro-méditerranéenne d'États démocratiques en 2015

La Conférence euro-méditerranéenne des ministres des affaires étrangères de Valence en avril 2002 a introduit l'instrument des Plans d'action dans le PEM. Ils ont été conçus pour introduire une dynamique opérationnelle au Processus. Un certain nombre de mesures incluses dans le Plan d'action de Valence ont déjà été mises en application, notamment le dialogue sur les questions de défense, le soutien de l'intégration sous-régionale – le processus d'Agadir – le programme régional sur la justice et les affaires intérieures, la création d'une Fondation euro-méditerranéenne pour le dialogue entre les cultures ; l'extension aux partenaires du Sud du programme d'éducation supérieure Tempus et la création d'une Assemblée parlementaire. Cela démontre que l'approche inhérente au Plan d'action adopté à Valence est un instrument efficace ; il a d'ailleurs également été utilisé pour la Politique de voisinage. Il ne s'agit toutefois pas du seul cas où les recommandations de Valence n'ont pas été suivies (par exemple la possible restructuration du Comité Euromed).

L'avenir du Processus de Barcelone dépend en grande part de l'habileté de ses membres à définir les réformes qui permettront la levée des blocages existants. Cela impliquera l'adoption du principe du Partenariat au travers des 'bonnes pratiques', identifiées dans ce rapport, qui ont été développées au cours des dix dernières années.

Se plier à la Déclaration de Barcelone implique des contrôles réguliers grâce à des indicateurs et des références clairs, ainsi qu'un examen annuel détaillé effectué par la conférence ministérielle euro-méditerranéenne. Cela permettra d'évaluer avec justesse les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs définis d'un commun accord et à chaque pays de s'acheminer vers l'horizon plus incertain et complexe d'une Communauté euro-méditerranéenne d'États démocratiques. Ce que les partenaires du Sud gagneront en engageant des réformes – comme l'accès au marché unique reposant sur les quatre libertés, incluant la libre circulation des personnes – devrait être clairement formulé.

En somme, le projet de Communauté euro-méditerranéenne d'États démocratiques doit être modelé selon le calendrier fixe qui a rendu le Marché et la Monnaie uniques possibles en Europe. La priorité doit être donnée à l'objectif de création d'une ZLE d'ici à 2010 afin que la Communauté euro-méditerranéenne d'États démocratiques et le Marché unique puissent voir le jour avant 2015.

« Barcelona Plus » devrait intégrer les objectifs politiques et économiques de la Politique de voisinage dans le PEM et rendre l'« *acquis potentiel* » du Processus de Barcelone plus explicite. Cette Communauté euro-méditerranéenne d'États démocratiques serait un marché commun d'États démocratiques, dans le sens où il serait ouvert à des pays souhaitant entreprendre de telles réformes. « Barcelona Plus » doit reposer sur la claire interaction entre les différents volets du PEM et sur le besoin de garantir la cohérence entre son « *acquis potentiel* » et ses autres activités économiques, politiques, de sécurité ou culturelles. Les résultats ne peuvent être seulement économiques mais doivent également inclure les questions politiques.

Réaffirmer l'acquis

Une claire identification de la signification et des dimensions de l'*acquis* de Barcelone est également requise, afin de souligner le fait que tout État souhaitant rejoindre le Partenariat doit accepter son *acquis*. EuroMeSCo aimerait suggérer la formulation suivante :

« Tout État souhaitant rejoindre le PEM devra accepter les conditions économiques et politiques suivantes, incluant le respect des principes sous-jacents de la Déclaration de Barcelone, particulièrement ceux mentionnés dans la Déclaration de principes (première partie de la Déclaration de Barcelone) ; les candidats doivent adhérer aux principes d'une économie de marché et respecter les obligations multilatérales qui en découlent ». La recommandation qui suit pourrait être rajoutée afin d'établir un lien avec le troisième volet du Processus de Barcelone lui-même : les candidats doivent « œuvrer à promouvoir le développement social, le respect de la diversité culturelle et soutenir la participation active de la société civile aux processus de réforme. » En ce qui concerne les critères politiques spécifiques, une clause essentielle pourrait

être ajoutée, énonçant que les candidats s'engagent à "respecter les principes démocratiques et les droits fondamentaux de l'homme", tels que définis dans la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Réformer les institutions du PEM

Il existe un vaste consensus autour de l'idée que le mécanisme de prise de décision du PEM doit être restructuré de façon substantielle. La réforme des institutions en place doit s'attacher à corriger l'asymétrie Nord/Sud et, par tant, définir les moyens susceptibles d'engager activement les partenaires du Sud dans l'administration du Processus de Barcelone. Un choix pourrait être finalement fait entre la sous-institutionnalisation délibérée du Partenariat, assurant son dynamisme et permettant sa gestion grâce à une remarquable économie de moyens, et la création de nouvelles institutions euro-méditerranéennes, sectorielles ou à compétence transversale, ceci afin d'améliorer la visibilité et la crédibilité du Processus de Barcelone. La résolution d'un tel dilemme ne devrait bien sûr pas faire de l'ombre à l'efficacité générale du Processus. Améliorer les règles des institutions existantes pourrait constituer un premier pas pour répondre aux exigences de simplicité et crédit.

La coordination du Partenariat pourrait être assurée selon un mode plus équitable au travers de la création d'un système de co-présidence. Ce système pourrait être mis en œuvre de diverses manières, telles que :

L'adoption d'un système de *troika*, avec la présidence des Conférences ministérielles conjointement tenues par la Présidence de l'UE, le coordinateur du groupe arabe et Israël ou la Turquie, sur une base rotative. Il s'agirait du meilleur scénario pour l'actuel PEM.

L'adoption d'un système de coprésidence, avec une présidence rotative du Sud, décidée de façon consensuelle. Les Conférences ministérielles se tiendraient en alternance au Nord et au Sud, dans le pays assurant la présidence. Cette formule implique bien évidemment que des percées ou encore mieux des avancées majeures dans le Processus de paix au Moyen-Orient aient été accomplies.

La présidence des Conférences ministérielles des affaires étrangères serait assurée par la Présidence de l'UE, tandis qu'un partenaire du Sud serait responsable, sur une base rotative, des conférences sectorielles de la Présidence. Le modèle des coprésidences pour ce qui concerne les activités ministérielles sectorielles a déjà été mis à l'épreuve par le passé, notamment au cours de la présidence italienne, lorsque la Tunisie a présidé la conférence ministérielle d'agriculture. Ce test a été positif.

L'élection d'une coprésidence du Sud selon le modèle du Conseil supérieur de la Fondation Anna Lindh, c'est-à-dire par une majorité de 6/7 plus un.

En ce qui concerne les pouvoirs de prise de décision des Conférences ministérielles, deux options permettraient d'éviter les blocages causés par l'actuelle règle de l'unanimité.

L'adoption du principe du "consensus moins un" (inspiré par l'ancien système de vote de la CSCE) permettrait aux partenaires de réagir contre un État qui n'aurait pas tenu ses obligations et engagements à l'égard des droits de l'homme, de la démocratie ou de l'État de droit. Par ailleurs, un seul vote contraire ne pourrait pas empêcher la prise de décision.

L'établissement d'un système de vote renforcé à majorité qualifiée, similaire à celui utilisé par le Conseil des ministres de l'UE.

En outre, l'approfondissement du Processus de Barcelone et l'établissement progressif d'une zone de libre-échange nécessiteront des structures institutionnelles reconnues par toutes les parties comme objectives et impartiales, tout en évitant les complexités bureaucratiques. A cet égard, la création d'un secrétariat permanent du PEM et plus tard de la Communauté euro-méditerranéenne d'États démocratiques ne serait pas une bonne solution, compte tenu du fait que cela représenterait un fardeau bureaucratique supplémentaire et servirait de substitut au double rôle que remplit actuellement la Commission : d'une part celui de représentation de l'UE, et d'autre part de garant du Processus de Barcelone pour les deux rives. La solution intermédiaire et la plus adéquate – comme cela a déjà été proposé par EuroMeSCo par le passé – serait d'intégrer des personnes du Sud dans une "Unité pro-med" travaillant avec la Commission et le Conseil sur le PEM, plus spécifiquement au sein des domaines sectoriels du Partenariat. Des individus issus de pays partenaires du Sud pourraient être recrutés, sur une base temporaire, directement par les institutions de l'UE. Sur le long terme, un type de secrétariat formel pourrait être envisagé, pour traiter de questions spécifiques, telles qu'une large diffusion de l'information concernant les initiatives du PEM. Quant à la résolution des différends concernant le Marché commun, la meilleure solution est peut-être de créer une structure de groupe, similaire aux panels d'arbitrage utilisés par l'Organisation mondiale du commerce.

Établir des liens institutionnels entre l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne et la Conférence ministérielle euro-méditerranéenne contribuerait à accroître la visibilité de cette première et lui permettrait d'assurer les fonctions de conseil qui avaient été originellement envisagées pour elle. Dans tous les cas, il est important de donner à l'APEM une fonction substantielle et non pas de la réduire à une « enceinte de discussion ». Elle pourrait conduire une initiative pour renforcer l'action parlementaire parmi les États partenaires au travers de la formation et des échanges parlementaires.