Direction générale
de la Coopération internationale
et du Développement

DgCiD

Service de la stratégie, des moyens
et de l'évaluation

les Notes du jeudi

Numéro 43 - 06 octobre 2005

Dix ans de coopération entre l'Union européenne et la Méditerranée

Sommaire

1. Une ambition et des outils

1.1 La déclaration de Barcelone fête ses dix ans

1.2 Les financements affectés géographiquement proviennent du programme MEDA

1.2.1. Le programme MEDA, principal instrument de la coopération européenne en Méditerranée

1.2.2. Une coopération à plusieurs niveaux

1.3 Plusieurs lignes "thématiques" concernent également la région

1.4 Les prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) jouent un rôle important

2. Un bilan contrasté

2.1 Le volet politique n'a pas connu toutes les avancées espérées

2.2 Un volet économique central

2.3 Un volet culturel, social et humain en développement

3. Le futur instrument européen de voisinage et de partenariat (2007-2013)

Sous-direction de la stratégie
et des questions multilatérales
Bureau des stratégies de coopération

Un Sommet réunira à Barcelone, les 27 et 28 novembre 2005, les 25 Etats membres de l'Union européenne et les douze pays de la zone méditerranéenne. Cet événement célébrera le dixième anniversaire du partenariat euro-méditerranéen, fondé par la "Déclaration de Barcelone" adoptée lors de la conférence euro-méditerranéenne des 27-28 novembre 1995[1]*. Le Sommet a pour objectif de faire un bilan du partenariat et de tracer les grandes lignes de sa rénovation pour les cinq prochaines années.*

A cette occasion, les Notes du Jeudi dressent cette semaine un bilan de dix ans de coopération européenne en Méditerranée. Elles prolongent ainsi, après l'Amérique latine et l'Asie, leur tour d'horizon de la coopération européenne avec les grandes régions du monde.

1. UNE AMBITION ET DES OUTILS

1.1 La déclaration de Barcelone fête ses dix ans

Adoptée en 1995, la Déclaration de Barcelone est le document fondateur de l'actuel partenariat euro-méditerranéen. Elle souligne *"l'importance stratégique de la Méditerranée"* et la volonté de ses signataires *"de donner à leurs relations futures une dimension nouvelle, fondée sur une coopération globale et solidaire, qui soit à la hauteur de la nature privilégiée des liens forgés par le voisinage et l'histoire"*. Elle se donne comme objectif central de *"faire du bassin Méditerranéen une zone de dialogue, d'échanges et de coopération qui garantisse la paix, la stabilité et la prospérité"*.

Cette ambition et cet objectif se traduisent en un partenariat orienté autour de **trois axes : la définition d'un espace commun de paix et de stabilité (volet politique et de sécurité), la construction d'une zone de prospérité partagée (volet économique et financier) et le développement des ressources humaines, la compréhension entre les cultures et les échanges entre les sociétés civiles (volet social, culturel et humain)**. Pour donner une expression concrète au partenariat euro-méditerranéen ainsi créé, il a été prévu que les ministres des Affaires étrangères se réuniraient périodiquement "*afin d'assurer le suivi de l'application de la présente déclaration et de définir les actions propres à permettre la réalisation des objectifs du partenariat*"[2].

Les objectifs de la coopération bilatérale et de la coopération régionale sont déclinés dans les documents de stratégie établis par les délégations de la Commission européenne, en lien avec les autorités locales et les représentations des Etats membres. L'annexe 1 de la présente note récapitule la ventilation financière de la coopération communautaire en 2005, aux niveaux bilatéral et régional[(6)].

1.3. Plusieurs lignes "thématiques" concernent également la région

La Commission européenne dispose de lignes budgétaires thématiques qui ne sont pas affectées géographiquement mais servent à financer, après appels à propositions, des actions dans des secteurs précis : égalité homme-femme, lutte contre la drogue, protection de l'environnement, coopération avec les acteurs non-étatiques et notamment les ONG… En Méditerranée, **les deux thèmes transversaux qui ont fait l'objet des demandes les plus nombreuses sont le respect des droits de l'homme et de la démocratie et le co-financement d'ONG.**

1.4. Les prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) jouent un rôle important

Les prêts de la BEI aux partenaires Méditerranéens se sont élevés à 4,6 milliards d'euros au cours de la période 1996-1999 et devraient représenter 7,4 milliards d'euros pour la période 2000-2006. Tous instruments confondus, l'aide communautaire brute affectée à la Méditerranée s'élève donc à plus de 13 milliards d'euros pour la période 2000-2006.

La BEI conduit sa politique de prêts suivant trois axes : développement du secteur privé et renforcement du secteur financier local, création d'infrastructures de base, notamment dans le secteur de la protection de l'environnement, soutien de projets de dimension régionale. En 2004, le soutien au secteur privé représentait 760 M€ (35% des engagements de l'année), devant les transports (660 M€, 30%), l'énergie (580 M€, 26%) et l'environnement (190 M€, 9%).

La création en 2002 de la Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP), entité regroupant l'ensemble des activités de la BEI dans les pays Méditerranéens, a comme objectif principal d'encourager l'investissement en faveur du secteur privé dans la perspective de l'ouverture des échanges à l'horizon 2010.
Le Conseil Ecofin a décidé en 2003 de renforcer cette Facilité (présence locale accrue dans les pays partenaires Méditerranéens, renforcement des capacités d'intervention en matière de capital risque et d'assistance technique), tout en renvoyant à décembre 2006 la décision éventuelle de créer une filiale Euromed de la BEI.

2. UN BILAN CONTRASTÉ

2.1. Le volet politique n'a pas connu toutes les avancées espérées

Les difficultés du processus de paix israélo-palestinien, ou encore la non-résolution du conflit au Sahara occidental, ont pesé sur le développement du volet politique et de sécurité qui n'a pu connaître les avancées espérées. Même s'il existe désormais un dialogue au niveau des experts sur les questions de sécurité internationale et de droits de l'homme, les pays partenaires Méditerranéens montrent encore une grande réserve à coopérer dans ces domaines qui leur font craindre une ingérence européenne dans leurs affaires intérieures.

Certaines initiatives décentralisées émergent en faveur de ce dialogue politique. Lors de la Conférence ministérielle de Naples a été lancée l'assemblée parlementaire euro-méditerranéenne, qui s'est réunie pour la première fois en mars 2004 à Athènes. Instance dotée d'un pouvoir consultatif et de recommandation auprès des instances du partenariat, elle est composée de 240 membres dont 120 pour l'Union européenne, et réunit des Parlementaires nationaux et européens. Cette instance permet une décentralisation des débats euro-méditerranéens ainsi qu'une proximité avec les acteurs du processus de Barcelone dans leur diversité. Les collectivités locales devraient également se réunir en marge du Sommet de Barcelone.

Depuis lors, des "conférences ministérielles" ont eu lieu à diverses reprises, actuellement tous les deux ans. Dans l'intervalle, leur suivi est assuré par des "réunions" ministérielles. La dernière conférence ministérielle, dite "Barcelone VII", s'est tenue à Luxembourg les 30 et 31 mai dernier. Elle faisait suite aux réunions ministérielles intermédiaires de La Haye (novembre 2004) et Dublin (mai 2004), ainsi qu'à la conférence ministérielle "Barcelone VI" de Naples (décembre 2003).

Des réunions ministérielles sectorielles sont également organisées dans des domaines divers : commerce, industrie, culture et communication, économie et finances, transports, santé. D'autres domaines pourraient éventuellement être abordés, notamment celui de l'investissement.

1.2. Les financements affectés géographiquement proviennent du programme MEDA

1.2.1. Le programme MEDA, principal instrument de la coopération européenne en Méditerranée

Le programme MEDA[3], mis en œuvre par la Commission européenne dès 1996, s'inscrit dans la continuité stratégique des objectifs définis à Barcelone et prévoit **des mesures d'accompagnement financières et techniques pour la réforme des structures économiques et sociales des partenaires méditerranéens**. Le programme s'adresse aux Etats, à leurs autorités régionales et locales ainsi qu'aux acteurs de la société civile. Il permet le financement de projets nationaux et régionaux prenant la forme d'assistance technique, de formation, de séminaires ou d'études.

Au sein de la Commission européenne, la programmation de l'aide relève de la DG Relations extérieures. Chaque financement, de son identification à son évaluation, relève d'EuropeAid. Depuis 2002, la gestion sur le terrain est faite par les Délégations de la Commission implantées dans les pays partenaires. Cette décentralisation a permis une accélération du taux d'exécution.

Le "règlement" MEDA I[4], couvrant la période de 1996 à 1999, était doté d'un budget de 3,43 milliards d'euros, et MEDA II (2000-2006) d'un budget renforcé de 5,35 milliards d'euros. Pour l'ensemble des pays Méditerranéens et les activités de coopération régionale, le taux d'utilisation n'a été que de 29% pour MEDA I, mais atteint 77% des prévisions pour MEDA II au cours de la période 2000-2005. Cette amélioration de la consommation des crédits de l'aide renforce la crédibilité du programme et de son impact dans les pays Méditerranéens.

1.2.2. Une coopération à plusieurs niveaux

Tout comme le programme PVD/ALA[5], le programme MEDA a une vocation à la fois bilatérale et régionale. Au niveau bilatéral, MEDA a quatre priorités :

- l'appui institutionnel, le renforcement de la capacité administrative, le soutien à la démocratie ;
- le soutien à la transition économique : préparer le libre échange en améliorant la compétitivité grâce, notamment, à la coopération industrielle, au développement du secteur privé, à la promotion des investissements et par le biais d'ajustements structurels ;
- le renforcement de l'équilibre socio-économique : palier les effets négatifs à court terme de la transition économique par des mesures sociales adaptées dans les secteurs de l'agriculture, de la pêche, de l'environnement, de la santé et de l'éducation.

La coopération régionale prévoit des interventions sur des questions d'intérêt commun et en renforçant les activités en faveur d'une coopération décentralisée. Les programmes régionaux couvrent les trois volets de la Déclaration de Barcelone. Plus spécifiquement, la coopération régionale poursuit les objectifs suivants :

- aborder les problèmes de dimension transnationale, tels que les interconnexions des infrastructures ou l'harmonisation des normes ;
- intensifier la coopération Sud-Sud (autrement dit la coopération entre les partenaires Méditerranéens eux-mêmes en commençant, le cas échéant, sur une base sous-régionale) ;
- permettre des projets communs impliquant les deux rives de la Méditerranée.

2.2. Un volet économique central

L'Union européenne est le principal partenaire commercial des pays méditerranéens. Plus de 50% des échanges de la région s'effectuent avec l'Union européenne (et 7% des échanges extérieur de l'Union se font avec les pays méditerranéens). L'Europe est le premier investisseur étranger dans la région avec 36% de l'investissement étranger direct total. Les deux régions sont fortement interconnectées économiquement. La Déclaration de Barcelone prévoit la création d'une zone euro-méditerranéenne de libre échange d'ici à 2010. Afin d'atteindre cet objectif ambitieux, des accords d'association avec les pays Méditerranéens ont été conclus[(7)] . Ce réseau d'accords bilatéraux constitue une étape obligée vers la mise en place de cet espace économique ouvert, et vers le démantèlement tarifaire.

Néanmoins, ces accords d'association n'ont pas débouché sur l'augmentation escomptée des investissements directs étrangers[(8)] . Or, les actions menées dans le cadre économique doivent permettre aux pays Méditerranéens de faire face à des taux élevés de chômage et à un niveau de croissance peu soutenu. Les enjeux sont de taille puisqu'il faudrait créer 35 millions de nouveaux emplois entre 2000 et 2015.

L'intégration économique régionale Sud/Sud[(9)] a pour sa part connu quelques progrès significatifs avec la signature à Rabat le 25 février 2004 de l'accord d'Agadir prévoyant la mise en place d'une zone de libre échange entre le Maroc, la Tunisie, la Jordanie et l'Egypte. Une autre étape de l'intégration a été franchie, lors de la conférence des ministres du commerce à Palerme (7 juillet 2003), grâce à l'adoption d'un Protocole sur les règles d'origine qui permet l'extension du système du cumul pan-européen de l'origine aux pays méditerranéens.

2.3. Un volet culturel, social et humain en développement

Afin de renforcer le volet culturel, social et humain du partenariat, un projet de **Fondation euro-méditerranéenne Anna Lindh pour le dialogue entre les cultures** a été lancé lors de la conférence de Naples, avec pour objectifs :

- de définir, développer et promouvoir des zones de convergence culturelle entre les pays et les peuples de la région Méditerranéenne, en vue notamment d'éviter les stéréotypes ;
- d'entretenir un dialogue étroit et régulier entre les cercles culturels souvent tenus à l'écart des principaux échanges internationaux ;
- de servir de catalyseur pour promouvoir ces échanges, la coopération et la mobilité des personnes à tous les niveaux, en visant plus particulièrement les jeunes et leurs activités.

L'inauguration du siège de la Fondation, à Alexandrie, a eu lieu en avril 2005 dernier. Son budget est alimenté à parts égales par les contributions volontaires des Etats membres et par un financement MEDA de 10 millions d'euros pour la période 2004-2006. Les programmes financés, qui donneront lieu à des appels à propositions, ne visent pas à se substituer aux projets financés par le programme MEDA, mais à animer des initiatives reposant sur les réseaux nationaux. Les objectifs de la Fondation Anna Lindh paraissent néanmoins bien ambitieux par rapport aux moyens financiers qui lui sont délégués et à sa capacité d'intervention. L'année 2006 représentera pour la Fondation une année test. Une implication forte de chacun des États membres, notamment au travers des réseaux nationaux de la Fondation, apparaît comme une condition nécessaire.

3. LE FUTUR INSTRUMENT EUROPÉEN DE VOISINAGE ET DE PARTENARIAT (2007-2013)

Près de dix ans après Barcelone, les discussions de la dernière conférence ministérielle "Barcelone VII", à Luxembourg, ont montré qu'il restait beaucoup à faire pour parvenir à un véritable partenariat, que de nombreux points de divergence subsistaient entre les Etats membres du Nord et du Sud et que la confiance mutuelle peinait à s'installer. Mais à Luxembourg, pour la première fois, des conclusions consensuelles ont pu être adoptées, proposant les droits de

l'homme, la démocratie, la croissance économique durable et l'éducation comme domaines prioritaires pour l'avenir. La présidence britannique de l'Union européenne s'est par la suite engagée, aux côtés de l'Espagne et de la France, en faveur de la tenue du Sommet du dixième anniversaire, fin novembre à Barcelone.

Cet anniversaire intervient dans le contexte de la finalisation de la nouvelle politique européenne de voisinage de l'Union, qui poursuit l'objectif d'insertion des pays voisins dans un espace de prospérité et de valeurs partagées avec l'UE (renforcement du dialogue politique, accès progressif aux quatre libertés, participation à des programmes communautaires…). Cette politique vise à inciter les pays partenaires à poursuivre leurs réformes dans les domaines prioritaires de l'action extérieure de l'UE (démocratie, Etat de droit, gestion des affaires publiques, respect des droits de l'homme). Elle doit également contribuer, quand les circonstances le permettent, au renforcement d'une coopération régionale.

Les pays concernés par la nouvelle politique de voisinage sont :

- **les pays de l'est de l'Europe** : Biélorussie, Ukraine, Moldavie, Russie (dans le cadre du partenariat stratégique UE-Russie) ;
- **les pays du Caucase** : Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan (décision du Conseil de juin 2004) ;
- **les pays du partenariat euro-méditerranéen (sauf la Turquie) et la Libye** (qui n'est pas membre du partenariat), soit le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, l'Egypte, Israël, l'Autorité palestinienne, le Liban, la Jordanie et la Syrie.

L'élément nouveau de la politique de voisinage est la négociation de plans d'action (d'une durée minimum de trois ans renouvelable), avec chacun des partenaires : le rapprochement avec l'UE est fonction des progrès réalisés dans la mise en œuvre des réformes (institutionnelles, droits de l'homme…). Ils sont approuvés par les deux parties (UE et partenaire) dans le cadre des enceintes de coopération et d'association. Ceux concernant le Maroc, la Tunisie, la Jordanie, l'Autorité palestinienne et Israël ont été approuvés. Le Conseil d'avril 2005 a décidé, sur proposition de la Commission, l'ouverture de négociations sur un plan d'action avec les trois pays du Caucase, l'Egypte et le Liban.

De plus, la Commission européenne envisage, dans le cadre des prochaines perspectives financières, la création d'un nouvel instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP), destiné à succéder à la fois aux programmes MEDA II et TACIS, pour les voisins de l'Est et du Sud de l'Union. Les actuels bénéficiaires du programme MEDA, ainsi que la Libye, en bénéficieraient donc. Le projet de règlement instituant l'IEVP est en cours d'examen par le Conseil dans les deux groupes géographiques concernés à Bruxelles. Il devra également être examiné par le Parlement européen dans le cadre de la procédure de codécision.

L'enveloppe allouée à l'IEVP marquerait une augmentation sensible des engagements par rapport à la situation actuelle : 13,8 milliards d'euros pour l'instrument sur la période 2007-2013, dont 8,9 milliards d'euros pour la zone MEDA (contre 5,35 milliards pour MEDA II), et 2,3 milliards pour la coopération transfrontalière. Ces chiffres ne sont toutefois qu'indicatifs, les discussions budgétaires n'ayant pas commencé.

La politique de voisinage suscite certaines interrogations de la part des pays partenaires méditerranéens : crainte d'une dilution du processus de Barcelone dans la politique de voisinage, interrogations sur l'engagement financier de l'Union à l'issue des discussions financières. En avril, la France indiquait son attachement à dimensionner le futur instrument "*à la hauteur des relations stratégiques que l'Union entretient avec ses partenaires historiques du Sud de la Méditerranée inclus dans la nouvelle politique européenne de voisinage*"[(10)].

La France propose par ailleurs d' "*approfondir la dimension partenariale de notre coopération : transposer dans le mécanisme Euromed certains principes de gestion de la politique régionale en vigueur à l'intérieur de l'Union ; une approche plus décentralisée, dans un cadre pluriannuel, responsabilisant les partenaires, venant en appui à une politique structurelle développée par les partenaires méditerranéens eux-mêmes*"[(11)]. La France et l'Espagne ont proposé qu'un programme pilote soit mis en œuvre, à titre expérimental, dans la région Nord du Maroc.

Le Sommet des 27-28 novembre 2005 devrait être l'occasion d'adopter une Déclaration et un plan d'action quinquennal. Le Sommet devra adresser un message clair et substantiel sur la volonté de l'Europe de préserver l'autonomie et la spécificité de son engagement méditerranéen vis-à-vis de la politique active des Etats-Unis en direction de la région, comme de la politique de l'Union à l'égard de ses voisins de l'Est de l'Europe

Le Sommet sera ainsi l'occasion pour l'Europe de rassurer des pays Méditerranéens quelque peu désenchantés face aux résultats mitigés du partenariat, loin des ambitions affichées il y a dix ans.

C'est dans ce contexte que la France a décidé en mai 2004, lors du dernier Comité interministériel de la coopération internationale et du développement, de mettre en place une stratégie française pour la Méditerranée. Celle-ci aura pour but d'assurer visibilité et cohérence à nos actions.

NOTES

(1) Les signataires représentaient les Quinze pour l'Union européenne, ainsi que le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, l'Egypte, Chypre, la Jordanie, Israël, l'Autorité palestinienne, le Liban, la Syrie, Malte et la Turquie. Depuis l'adhésion à l'UE de Chypre et Malte le 1er mai 2004, le partenariat rassemble dix pays partenaires Méditerranéens et les 25 Etats membres de l'Union européenne. La Libye et la Mauritanie sont observateurs.

(2) Déclaration de Barcelone, 28 novembre 1995.

(3) Parmi les douze Etats partenaires signataires de la Déclaration de Barcelone, trois pays (Chypre, Malte et la Turquie) ne bénéficient pas de fonds du programme MEDA. Les deux premiers ont rejoint l'Union européenne le 1er mai 2004, le troisième bénéficie des fonds de l'instrument de pré-adhésion. En raison d'un niveau de revenu par habitant trop élevé, Israël ne bénéficie que des crédits alloués à la coopération régionale.

(4) Règlement (CE) n°1488/96.

(5) Voir les Notes du Jeudi n°38 ("Les relations de coopération entre l'Union européenne et l'Amérique latine") et n°42 ("Les relations de coopération entre l'Union européenne et l'Asie").

(6) Cette ventilation financière est celle des programmations annuelles, qui ont été soumises par la Commission européenne aux Etats membres lors de comités de gestion à Bruxelles au premier semestre 2005 ("comités MED").

(7) Seul manque à l'appel l'accord avec la Syrie (paraphé mais non signé). Neuf ans séparent la signature du premier accord avec la Tunisie et du dernier accord avec la Syrie.

(8) FEMISE, *Le partenariat euro-méditerranéen*, 10 ans après

(9) Selon la FEMISE, aucun pays méditerranéen ne réalise aujourd'hui plus de 10% de ses échanges avec ses voisins régionaux, à l'exception de la Syrie.

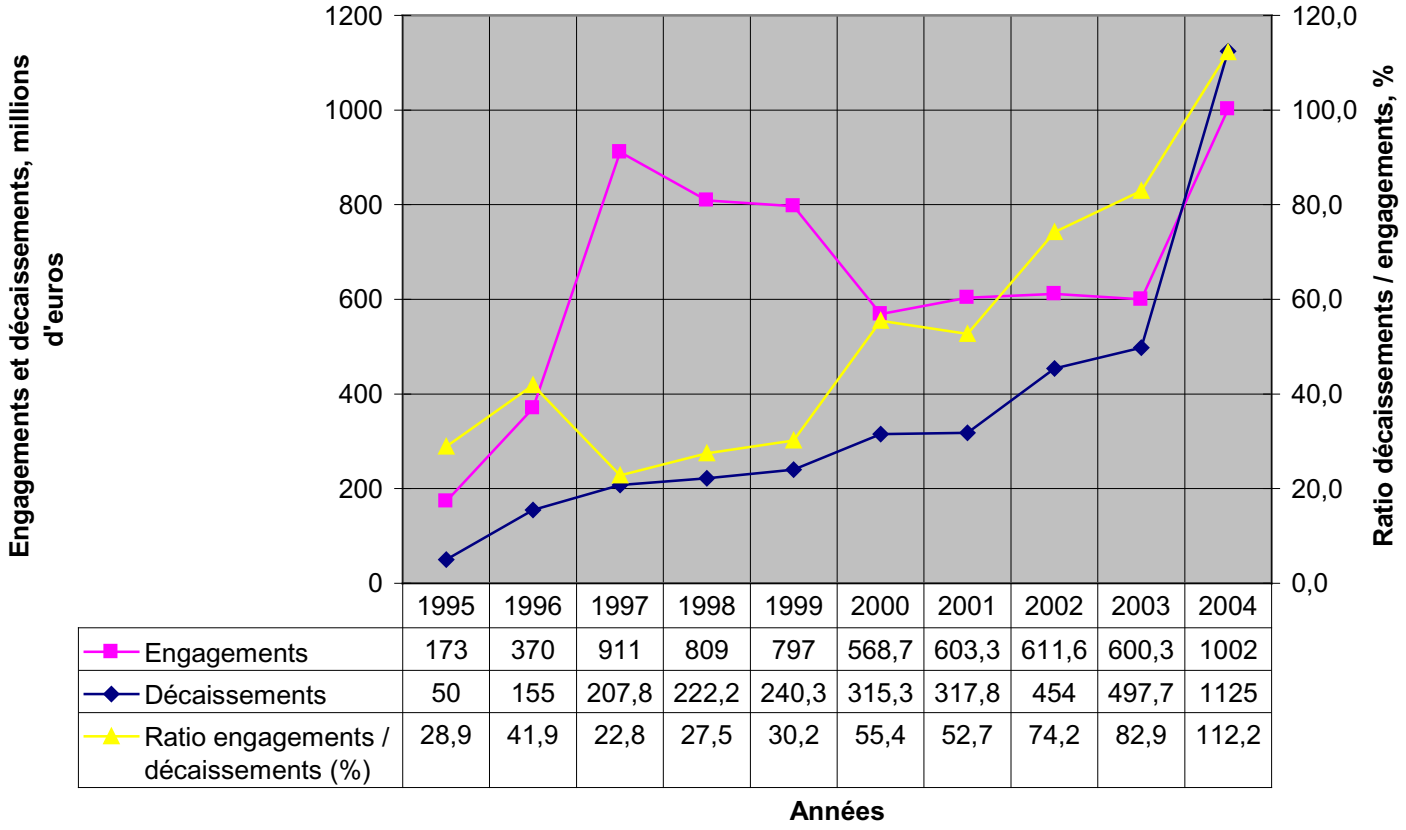
(10) *Rénovation du partenariat euro-méditerranéen à l'occasion de son dixième anniversaire*, avril 2005.

(11) Ibid.

Annexe 1 : ventilation de la programmation MEDA pour l'année 2005

Pays	Secteur	Montant (M	%
Algérie	Management de l'économie	20	
	Modernisation du secteur de l'eau	20	
	Modernisation du secteur des transports	20	
	Modernisation de la police des frontières	10	
	Renforcement des capacités des associations de développement	10	
		80	9,4%
Egypte	Réforme du secteur de l'eau	80	
	Soutien à la mise en place de l'accord d'association	25	
	Démocratisation, droits de l'homme, société civile et bonne gouvernance	5	
		110	12,9%
Jordanie	Soutien aux réformes sectorielles	40	
	Soutien à la mise en place de l'accord d'association	15	
	Droits de l'homme, bonne gouvernance	5	
		60	7,1%
Liban	Gouvernance, démocratie locale	14	
	Société civile, droits civiques et politiques, Etat de droit	3	
	Emploi et formation professionnelle	5	
	Gestion de l'eau	5	
		27	3,2%
Maroc	Soutien à la mise en place de l'accord d'association	15	
	Appui aux associations professionnelles	5	
	Résorption de l'habitat insalubre	90	
	Développement rural dans le Moyen Atlas	6	
	Développement des provinces du Nord	30	
	Démocratie, droits de l'homme	2	
		148	17,4%
Syrie	Soutien aux petites et moyennes entreprises	15	
	Secteur de l'eau	5	
	Société civile, droits de l'homme	2	
		22	2,6%
Territoires palestiniens	Réforme de la gestion des finances publiques	70	
		70	8,2%
Tunisie	Ajustement structurel	78	
	Enseignement secondaire	30	
	Assainissement des ressources en eau	10	
		118	13,9%
Région	Fondation euro-méditerranéenne Anna Lindh	5	
	Partenariat entre collectivités locales	5	
	Processus de paix au Moyen Orient	10	
	Dialogue politique et de sécurité	5	
	Dialogue économique	5	
	Soutien à la facilité d'investissement et de partenariat (FEMIP)	25	
	Facilité de capital risque	100	
	Amélioration des conditions de vie des réfugiés palestiniens	20	
	Coopération transnationale et transfrontalière	9,5	
	Espace aérien euro-méditerranéen	5	
	Bureau israelo-palestinien des transports	2	
	Euromed jeunesse	5	
	Tempus	18,5	
		215	25,3%
TOTAL		**850**	**100,0%**

Annexe 2 : engagements et décaissements du programme MEDA, 1995-2004



	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Engagements	173	370	911	809	797	568,7	603,3	611,6	600,3	1002
Décaissements	50	155	207,8	222,2	240,3	315,3	317,8	454	497,7	1125
Ratio engagements / décaissements (%)	28,9	41,9	22,8	27,5	30,2	55,4	52,7	74,2	82,9	112,2