

Euro-Mediterranean partnership

From project to reality

International conference held in Geneva
on 21-22 November 1996

Proceedings edited by Victoria Curzon Price
and Hasni Abidi

EURYOPA
études 8-1999

Institut européen de l'Université de Genève

Le partenariat euro-méditerranéen

Un projet, des enjeux

Colloque international réuni à Genève
les 21-22 novembre 1996

Actes publiés sous la direction de
Victoria Curzon Price et Hasni Abidi

EURYOPA
études 8-1999

Institut européen de l'Université de Genève

Le recueil d'études que voici est l'aboutissement d'un colloque international qui a eu lieu en novembre 1996, à l'initiative de l'Institut européen de l'Université de Genève.

Il a bénéficié du soutien du Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève, du Département fédéral des Affaires étrangères, ainsi que du Fonds national suisse de la recherche scientifique.

Qu'ils en soient tous remerciés.

La collection EURYOPA, éditée par l'Institut européen de l'Université de Genève, entend contribuer à la réflexion sur les problèmes de l'Europe contemporaine et la mise en œuvre de la future grande Europe.

Elle privilégie les travaux portant sur le rôle de la Suisse dans la construction européenne, sur le fédéralisme, les minorités et les droits de l'homme, sur les relations euro-méditerranéennes et l'Europe centrale et orientale, ainsi que sur les organisations internationales et les réseaux transnationaux en Europe.

S'inspirant de la pensée de Denis de Rougemont, EURYOPA publie des travaux universitaires mais aussi des essais, articles et conférences susceptibles de nourrir les grandes controverses actuelles sur l'avenir des citoyens d'une Europe une, diverse et ouverte au monde.

EURYOPA étant un lieu de libre débat, le contenu des textes publiés ne reflète pas nécessairement les enseignements donnés à l'Institut européen.

EURYOPA études 8-1999

ISBN 2-940174-05-9

ISSN 1421-6817

© Institut européen de l'Université de Genève

Remerciements

Nous tenons à remercier les nombreuses bonnes volontés qui ont contribué à la réalisation de cette publication. Elle n'aurait pu voir le jour sans leur concours et leur soutien.

Notre gratitude va d'abord à la direction de l'Institut européen, qui nous a donné carte blanche pour que l'Université de Genève, se tournant vers le Sud, aborde ce domaine mal connu qu'est la Méditerranée. Nous remercions particulièrement Sandrine Bionda, Marie-Hélène Houzé et Béatrice Ledermann, chevilles ouvrières de l'Institut européen. Nos remerciements vont aussi à Maximos Aligisakis, Marc de Bellet, Denis Bertholet, Frédéric Esposito, Lubor Jílek, Jean-Marc Membrez, René Schwok et Pierre Willa, enseignants, assistants ou collaborateurs à l'IEUG.

Nous n'oublierons pas le soutien sans réserve que nous avons rencontré auprès de Mme Hafida Ben Dada et de MM. Jean-Gabriel Elia, Philippe Prével, Davide Orifici, Miguel Chillaron, Noureddine Guelai, Henni Saïh et André Lavergnat. Chacun dans son domaine, ils ont contribué à la réussite du colloque et à la sortie de ce livre.

Nous sommes très reconnaissants à MM. Olivier Vodoz et Smaïl Chergui, respectivement ancien conseiller d'Etat genevois et ancien consul général d'Algérie à Genève, qui n'ont ménagé aucun effort pour que ce colloque soit organisé dans de bonnes conditions.

2

Enfin, nous remercions M. Georges Nivat, directeur de l'Institut européen, d'avoir soutenu la publication du présent volume d'actes.

Avant-propos

Georges Nivat

L'Europe a trois grands ensembles géographiques et culturels qui la délimitent et qui la prolongent; à l'Occident c'est l'océan Atlantique et ce prolongement d'Europe qu'est l'Amérique fille d'Europe; c'est à l'Orient le vaste océan de terre qu'est la plaine eurasienne, avec la Russie et les autres Etats issus de l'ancienne URSS; enfin c'est au Midi une mer, cette Mer-entre-les-terres, ou Méditerranée, qui sert de berceau à toutes nos civilisations européennes, et en particulier à la grecque. Ces trois voisinages font question pour l'Europe: celui d'Occident parce qu'il s'agit d'une colonie devenue mère et marâtre, à certains égards moteur de l'avenir européen. Celui de l'Orient parce que l'Eurasie russe est un morceau d'Europe mais ne sera jamais assimilable intégralement. Celui du Midi parce que le Sud, avec ses civilisations arabes, son enclave juive, ses heurts religieux, son passif de colonisation par l'Europe, ses guerres civiles irréductibles comme celle qui sévit en Algérie, semble trop souvent faire obstacle plus que prolongement.

Ce volume porte sur ce troisième voisinage, le plus ancien historiquement, le plus grevé d'histoire, de complicités et d'antagonismes, le plus intriqué à notre présent comme à notre passé; celui aussi qui soulève le plus de passion, celui dont la

présence s'impose dans toutes nos villes du fait de l'immigration. Celui qui risque d'être à tout moment impliqué quand la guerre en Serbie met en scène de façon dramatique un point de heurt entre nos deux voisinages, celui de l'Est et celui du Sud. Voici donc des réflexions fort divergentes et fort bienvenues sur les différents enjeux et les différends de culture ainsi que les conflits toujours à vif que cet espace nous propose et impose, à nous et à ceux qui nous suivront.

Les débats datent de trois ans, mais les problèmes n'ont rien perdu de leur acuité, les rancœurs sont toujours là; les incompréhensions aussi. Seule la donne géopolitique la plus importante a évolué puisque la prépondérance américaine qui est ici relevée par plusieurs auteurs a plutôt grandi, et que l'Europe en tant que volonté unie des peuples n'a pas fait des progrès considérables.

Que soient remerciés ici les organisateurs qui ont mené à bien cette rencontre riche et difficile. Et puisse cet ouvrage servir de repère dans la réflexion sur l'avenir commun à l'Europe et la Méditerranée qui est moins une frontière qu'une très ancienne part de nous-mêmes.

Introduction générale et principales problématiques

Victoria Curzon Price

Ce volume regroupe les contributions, mises à jour pour les besoins de cette publication, qui ont été présentées lors d'un colloque organisé les 22 et 23 novembre 1996 à Genève, par l'Institut européen de l'Université de Genève, sur les relations entre l'Europe et la Méditerranée.

La réunion d'un si grand nombre d'auteurs est une tâche difficile, mais ils nous a paru important de le faire, car les problèmes évoqués en 1996 par les auteurs restent entiers. Celui qui cherchera des raisons aux lenteurs dans la réalisation des projets proposés en 1995 à la Conférence de Barcelone les trouvera énumérées dans ces pages. Celui qui voit les problèmes entre les deux rives de la Méditerranée se multiplier – allant du manque de compréhension et de communication réciproques jusqu'aux problèmes aigus de l'immigration clandestine, du terrorisme ou du trafic de drogue – se rendra compte, à la lecture de ces textes, de l'importance du défi. La spécificité de ce colloque fut de réunir un grand nombre de chercheurs et d'experts de part et d'autre de la Méditerranée. Aucune problématique significative n'a pu échapper à leur attention, même si leurs contributions respectives sont parfois révélatrices de points de vue nuancés, voire divergents. Or le dialogue académique, par son

effort d'objectivité, est sans doute le plus apte à rapprocher les esprits à plus long terme.

Nous avons organisé les exposés en cinq parties:

- (I) Sécurité: les enjeux politiques et stratégiques,
- (II) Dimensions humaines et culturelles,
- (III) Aspects économiques,
- (IV) Approches nationales, et
- (V) La Suisse et la Méditerranée.

I. *Sécurité: les enjeux politiques et stratégiques*

Pour **Curt Gasteyger**, professeur honoraire à l'Institut universitaire de hautes études internationales, la Méditerranée est en train de se transformer d'une "région purement géographique en un espace géopolitique", malgré ses diversités¹. L'auteur relève plusieurs faiblesses du côté de l'Union européenne: l'existence de "chasses gardées", par exemple, qui posent problème, ou qui sont des atouts, selon le point de vue où l'on se place; l'absence d'un "bras militaire" de l'Union européenne (la PESC reste inachevée – "en matière de politique étrangère et de stratégie militaire, en ajoutant des petits on ne fait pas un grand"); la nouvelle conditionnalité de l'UE (réformes économiques, droits de l'homme et démocratisation, contre aide financière) qui n'est "certainement pas dépourvue de valeur", mais qui risque d'être mal perçue dans le cadre du Partenariat euro-méditerranéen. Finalement, devant la nécessité de conserver un équilibre entre le Sud et l'Est de l'Europe, "on voit mal pour le moment comment l'Union va s'en tirer, sans décevoir soit ses propres citoyens, soit ceux des pays 'en salle d'attente'".

¹ "La politique de sécurité européenne et la Méditerranée", pp. 3-8.

Ural Ayberk, professeur au Département de sciences politiques de l'Université de Genève, analyse les causes juridiques du manque de visibilité de l'Union européenne en matière de politique étrangère². Il met en évidence plus particulièrement le fait que la "communautarisation" des décisions au titre de la PESC ne concerne que *les décisions de mise en œuvre* des actions communes, et non pas la décision concernant l'action commune elle-même. En matière de défense commune, l'unanimité est exigée pour toute prise de décision. Ainsi, même si l'UE "veut affirmer son identité sur la scène internationale par la mise en œuvre d'une PESC", elle s'en trouve gravement handicapée: pour obtenir l'unanimité sur le principe d'une action commune en politique étrangère – concernant par exemple les sanctions économiques – il faut en réduire son contenu de façon draconienne.

Carlos Echeverría Jesús, qui est chargé de recherches à l'Institut d'études de sécurité de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) à Paris et *visitant* scientifique à l'Institut de prospective technologique à Séville, analyse le suivi de la Conférence de Barcelone et la mise sur pied du processus du Partenariat euro-méditerranéen sur le plan de la sécurité³. Dans ce domaine, la PESC de l'UE est souvent complétée par l'UEO, l'OTAN et l'OSCE, impliquées elles aussi à des degrés divers dans le développement de la confiance réciproque. L'auteur note la prise de nombreuses initiatives au titre des "mesures de confiance et de sécurité" (ainsi, l'échange d'observateurs aux exercices militaires, l'organisation d'exercices militaires conjoints, l'abandon de la propagande agressive, l'organisation de cours d'information pour des diplomates des Etats partenaires et l'établissement d'un réseau de protection civile en cas de catastrophes, entre autres). A plus long terme, l'auteur prévoit

² "Y a-t-il une politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne?", pp. 9-18.

³ "Une politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne pour la Méditerranée?", pp. 19-27.

des progrès dans l'institutionnalisation du dialogue euro-méditerranéen, et notamment l'élaboration d'une charte pour la paix et la stabilité dans la région.

Mustapha Benchenane, professeur à la Faculté de droit de Saint-Etienne, propose une réflexion sur "la relation fraternelle, sortie de la proximité des peuples méditerranéens, faite d'attraction et de rejet, de solidarité et de conflits"⁴. Selon cet auteur, les rapports entre les rives nord et sud de la Méditerranée – qui sont des rapports de forces et de domination depuis toujours – pourraient évoluer dans un sens positif seulement si les Etats-Unis se retirent de la région. Que font-ils donc si loin de chez eux? Ils veulent assurer la stabilité de la région, et sont persuadés que les pays méditerranéens sont incapables de maîtriser leur propre destin.

Il faut en effet avouer que l'hégémonie américaine se fonde sur la faiblesse structurelle à la fois de l'Europe et du monde arabe. La crise yougoslave cristallise toutes les contradictions inter-européennes, jusqu'à l'appel fait aux USA pour intervenir. Du côté arabe, c'est encore pire. Jamais le monde arabe n'a été aussi divisé et aussi faible. L'onde de choc de la guerre du Golfe n'a pas encore fini de se propager et de diviser les pays arabes. Du côté de l'Europe, les Américains veulent que leurs alliés européens soient faibles et soumis pour que, grâce à leur complaisance, la flotte américaine puisse se maintenir en Méditerranée. Du temps de l'URSS, la menace soviétique servait de prétexte. Aujourd'hui, selon cet auteur, "grâce à l'OTAN, l'Europe s'est placée sous la dépendance des Etats-Unis sans en avoir l'air" et grâce à la guerre d'Irak, les USA sont présents dans le golfe Persique, aidés par les maladresses de Bagdad. Ils agitent le chiffon rouge du terrorisme. Après avoir "stabilisé" le monde pendant un demi-siècle face à l'URSS, les Etats-Unis sont devenus un facteur de désordre pour le monde et un danger pour la paix, si d'autres pôles de développement et d'équilibre

⁴ "La Méditerranée, espace de stabilité ou protectorat américain?", pp. 28-47.

ne se constituent pas rapidement. Si les Européens se ressaisissent à temps, la Méditerranée pourrait devenir “un espace de stabilité et non un protectorat américain”.

Daide Orifici, candidat au doctorat à l’Institut universitaire de hautes études internationales de Genève et stagiaire au Département fédéral des Affaires étrangères à Berne, nous rappelle que la chape de plomb ne s’est levée qu’avec la fin de la guerre froide⁵. Ce n’est qu’à partir de là que les pays riverains de la Méditerranée peuvent envisager une véritable coopération politique et économique. Or de vieux conflits freinent cet élan. Pour que se réalise la vision “réaliste pragmatique” d’un Maghreb intégré économiquement et en paix politiquement, capable de jouer un rôle moteur dans l’intégration de la Méditerranée au sens large, il faudrait – si nous interprétons bien la thèse de l’auteur – la résolution de l’un au moins des grands conflits, et des solutions seraient vite trouvées pour les autres. Ainsi Davide Orifici met-il l’accent sur la résolution de la crise algérienne, qui permettrait l’instauration de plus de démocratie et la conclusion d’un accord d’association avec l’Union européenne. Une solution du problème du Sahara occidental et la levée de l’embargo frappant la Libye suivrait. Mais l’UE doit aussi y mettre du sien, en adaptant les nombreuses politiques européennes qui sont perçues négativement par les pays de la rive sud, notamment son protectionnisme agricole et sa politique de visas et de l’immigration. Même l’euro est mentionné par l’auteur...

Mohammad Reza Djalili, professeur de relations internationales à l’Institut universitaire de hautes études internationales à Genève, soutient la thèse que la Méditerranée orientale et le golfe Persique forment un seul espace du point de vue stratégique, et ce depuis les années cinquante⁶. Suite à l’effondrement de l’URSS, cet espace s’étend désormais au nord-est de la Méditerranée et englobe les pays autour de la mer Caspienne.

⁵ “Understanding and Relevance of the Western Mediterranean Basin for the Maghreb Countries in the 1990s”, pp. 48-70.

⁶ “Changements stratégiques en Méditerranée orientale”, pp. 71-75.

L'exploitation des richesses pétrolières de la région passe inévitablement par la Méditerranée orientale, ce qui donne à cette région une nouvelle dimension stratégique. Les oléoducs devront obligatoirement passer par plusieurs pays avant de déboucher sur la mer. Or un oléoduc peut tantôt être ouvert, tantôt fermé, selon les aléas des conjonctures politiques. Il peut faire l'objet d'attentats terroristes, de cibles militaires. Contrairement au golfe Persique, l'espace de la Caspienne est incontestablement dans une zone d'influence russe. Or si la Russie est plus ou moins en mesure de garantir la sécurité pour les anciennes républiques de l'URSS, elle ne possède pas les moyens économiques pour la mise en valeur des gisements. La Russie et les nouveaux Etats de la mer Caspienne doivent donc faire appel aux compagnies pétrolières occidentales – situation potentiellement conflictuelle, selon l'auteur. La jonction entre la mer Caspienne et la Méditerranée orientale donne une importance nouvelle à cette partie du monde.

Saleh Bakr Al-Tayar, président du Centre d'études euro-arabe à Paris et conseiller juridique auprès de la Ligue islamique mondiale, soulève un autre problème, celui des pays concernés par le processus de Barcelone⁷. Selon cet auteur, la Libye aurait dû être invitée à la Conférence, car le projet de Partenariat euro-méditerranéen constitue un phénomène à long terme, et la mise à l'écart de la Libye n'est que momentanée. Par ailleurs, l'auteur souligne une incohérence dans le concept même de la Conférence de Barcelone: puisque des pays européens non méditerranéens du Nord étaient présents, les autres pays arabes non méditerranéens auraient également dû être invités. Par contre, Israël n'aurait pas dû être invitée avant le règlement définitif et total du conflit israélo-arabe.

Hasni Abidi, candidat au doctorat au Département de sciences politiques de l'Université de Genève, fait le point en 1999 du processus de Barcelone sur le plan sécuritaire entamé en

⁷ “Le processus de Barcelone et les relations euro-arabes”, pp. 76-78.

1996⁸. Il soulève la question d'une alliance militaire méditerranéenne, une "OTAM" qui serait à même de stabiliser la région, et plaide pour une extension de la zone d'influence de l'OSCE vers celle-ci. Pour cet auteur, les pays du Nord n'ont pas encore pris entièrement conscience des menaces issues de l'instabilité méditerranéenne qui pèsent sur leur avenir, et des responsabilités qui leur incombent à cet égard.

Synthèse et problématiques

La faiblesse de l'Union européenne en matière de politique étrangère et de défense, qui risque de décevoir le monde arabe comme le soulignent Gasteyger et Ayberk, peut-elle être compensée par l'accumulation d'initiatives prises dans le cadre du processus de Barcelone et l'appel fait à d'autres organisations telles que l'UEO comme le suggère Echeverría, ou l'OSCE comme l'avance Hasni Abidi?

Pour que le processus de Barcelone réussisse, quelle est la part d'effort à faire par les pays de la rive sud de la Méditerranée d'une part, et l'Union européenne d'autre part? Cette question, soulevée par Orifici, reviendra souvent et sous d'autres formes dans les contributions qui suivent.

Que veut dire "Partenariat"? Entre qui doit-il être établi? La question soulevée par Al-Tayar est subtile et mérite réflexion, car elle conditionne les objectifs et le contenu dudit Partenariat.

En tout état de cause, les contributions de Al-Tayar, Benchenane et Orifici convergent sur un point: la nécessité de résoudre certains grands conflits avant de pouvoir déboucher sur la vision d'une Méditerranée paisible et prospère. Or plusieurs auteurs soulignent – parfois pour la déplorer – la présence des Etats-Unis dans ce processus. Mais il est inconcevable qu'ils s'en retirent, étant donné leurs liens avec Israël et l'importance stratégique du pétrole. Comme le souligne Djalili, ce facteur

⁸ Dans son introduction intitulée "La Méditerranée, encore et toujours!", pp. xxxi-xxxv.

implique une extension de l'importance de toute la Méditerranée, jusqu'au golfe Persique et à l'océan Indien. Les relations strictement euro-méditerranéennes sont-elles donc tributaires d'une problématique plus large du type "monde occidental/monde arabe et musulman", ou peuvent-elles s'affranchir, au moins partiellement, d'un tel poids? Du moins – ici, nous anticipons sur les contributions suivantes – les diverses politiques de coopération sociale, culturelle et économique de part et d'autre de la Méditerranée peuvent être interprétées comme autant de petits pas, en attendant que la "grande politique" se débloque.

II. *Dimensions humaines et culturelles*

Pour **Salvino Busuttil**, directeur général de la *Foundation for International Studies* de l'Université de Malte (La Valette) et secrétaire général *ad interim* du Conseil méditerranéen de la culture de l'UNESCO, le processus enclenché par Barcelone 1995 peut déboucher sur un développement économique et culturel réel⁹. Celui-ci est par ailleurs est un objectif à atteindre de toute urgence, car "l'amélioration du cadre de vie du Sud méditerranéen est la condition de la stabilité et de la sécurité, donc de la paix, dans la région." Pour ce faire, il faut mettre l'accent sur le développement durable (il ne faut pas que, sous la bannière du "transfert de technologie", l'Europe transpose ses vieilles industries polluantes à l'autre rive de la Méditerranée). Il faut au contraire promouvoir un partenariat entre entreprises du Nord et du Sud, à l'instar des grands projets technologiques européens du type *Eureka*, car d'une telle coopération émergeront des technologies nouvelles et adaptées aux réalités locales. Il faut dépasser les structures financières existantes – telles que la Banque européenne d'investissement, la Banque mondiale,

⁹ "La Méditerranée après Barcelone", pp. 81-91.

etc. – pour créer de petites banques privées et spécialisées, car les nouveaux entrepreneurs du Sud méditerranéen n’ont aucun accès à du financement hors la *nomenclatura* traditionnelle. L’auteur salue les projets “susceptibles de combattre les images réductrices et de favoriser la découverte de l’autre”, tels que la création de chaires de la Méditerranée dans les universités, ou des programmes de formation scolaire sur l’image de l’autre dans l’espace méditerranéen. Pour Busuttil, le développement du tourisme culturel représente une opportunité à ne pas manquer pour réduire l’écart de communication entre les peuples des deux côtés de la Méditerranée.

Robert Bistolfi, ancien conseiller à la Direction générale des relations extérieures de la Commission européenne à Bruxelles, estime que “la portée politique et symbolique de la Conférence de Barcelone ne saurait être sous-estimée”¹⁰. La création “d’une zone de paix” exige impérativement un développement économique et social mieux réparti dans la région. Justement, c’est ce qu’on attend de la création d’une vaste zone de libre-échange euro-méditerranéen, qui offrira “un cadre clair et sécurisant aux investisseurs comme aux responsables publics”, et qui créera un espace économique concernant au total 600 à 800 millions d’hommes. Selon l’auteur, “les écarts de niveau de vie, qui se sont creusés et alimentent méfiances et ressentiments, devraient alors se réduire.” Le mot “Partenariat” ne prendra réellement corps que si les incompréhensions entre les peuples des deux rives sont surmontées, ce qui implique une intensification du dialogue et des échanges culturels, sur un pied d’égalité et dans le respect mutuel.

Or justement “l’inclusion de la culture dans le champ du dialogue fait déjà de ce projet un dessein géopolitique plus élaboré qu’une banale organisation de libre-échange”. L’action commune dans les domaines de la culture comprend des thèmes multiples, allant de la sauvegarde des vestiges archéologiques et

¹⁰ “Le partenariat euro-méditerranéen et ses enjeux culturels”, pp. 92-101.

du patrimoine culturel commune aux deux rives de la Méditerranée, à la promotion d'un dialogue entre religions, sans oublier la pensée humaniste et laïque. Par ailleurs, de la composante musulmane européenne (plus de dix millions de personnes) viendra peut-être des contributions originales à la pensée islamique moderne.

Mais, selon cet auteur, il ne faut pas espérer l'instauration d'un vrai dialogue euro-méditerranéen avant l'établissement d'un Etat palestinien; autrement, le sentiment d'injustice, de deux poids et deux mesures, persistera. L'Europe, pour sa part, doit assouplir les limites "souvent humiliantes" à la mobilité des hommes entre le sud et le nord de la Méditerranée; elles "ôtent une grande partie de sa crédibilité à la volonté de partenariat proclamée par ailleurs".

Bichara Khader, directeur du Centre d'études et de recherche sur le monde arabe contemporain et professeur à l'Université de Louvain-la-Neuve, offre une analyse moins optimiste que celle de Salvino Busutil ou de Robert Bistolfi¹¹. Pour cet expert, l'intérêt de l'Europe est évident: atténuer la pression migratoire par un développement économique réel au Sud, et créer de la demande solvable pour dynamiser ses propres exportations. Mais comment y arriver? Après le *Choc des civilisations* de Samuel Huntington, qui présente l'islam comme une nouvelle menace pour l'Occident, sous l'effet des actions de groupes islamistes radicaux qui "vouent l'Occident aux gémonies", l'objectif de "favoriser la compréhension et la connaissance réciproques" semble bien compromis.

Bichara Khader dénombre un vingtaine de rencontres, de colloques et de conférences qui forment une partie du suivi de la Conférence de Barcelone dans sa dimension sociale, humaine et culturelle. Sont-ils suivis d'effets concrets? Non, estime-t-il. Les participants opèrent souvent en "circuit fermé", les thèmes reflètent un certain "euro-centrisme" – et les interlocuteurs ara-

¹¹ "La dimension sociale, humaine et culturelle du partenariat euro-méditerranéen en 1996: un premier bilan", pp. 102-18.

bes invités sont souvent absents pour cause d'un retard de visa. Les programmes MED ont pour objectif de permettre aux composantes de la société civile de se regrouper en réseaux et de s'engager dans la réalisation de projets communs en dehors d'un cadre officiel. Mais les Etats des pays tiers méditerranéens ne vont pas laisser le champ libre aux acteurs de la société civile. Certaines ONG cherchent davantage à se créer une situation de rente qu'à réaliser leurs objectifs d'origine. L'UE, si elle veut réellement soutenir la société civile dans les pays partenaires de la Méditerranée, doit faire très attention...

Selon Khader, les chapitres les plus difficiles restent en suspens: le terrorisme, la drogue, la criminalité organisée, l'immigration clandestine. L'auteur croit à la coopération décentralisée entre citoyens et chercheurs des pays du Sud. A travers de tels réseaux, autant "d'espaces de liberté" pourront se créer, la société civile deviendra plus autonome, plus apte à soutenir la démocratie. La jeunesse doit être particulièrement ciblée car, comme dit Khader, "l'Europe qui s'offre à leurs yeux à travers les antennes paraboliques, et qui semble à leur portée, ne veut pas d'eux. Comment donc les convaincre de renoncer à l'exil sans leur donner, sur place, des raisons d'espérer?"

A l'instar de presque tous les participants, Khader insiste sur le fait que l'on ne pourra parler de "partenariat" que si tous les pays européens et tous les pays arabes sont présents, et si le conflit israélo-arabe est résolu. A propos du libre-échange, les exportateurs arabes se heurtent constamment à des barrages douaniers imposés par l'Europe. Or le libre-échange impliquant un respect mutuel "doit être équitable et égal entre le monde arabe et l'Europe". D'autre part, la lourde taxation de la consommation de l'énergie est perçue négativement.

Selon **Ibrahim Souss**, qui fut délégué général de la Palestine en France entre 1978 et 1993, les trois volets de Barcelone (politique et sécurité; économique et financier; et social, culturel et

humain) ne peuvent être dissociés ¹². Le Partenariat est problématique – les relations entre anciennes métropoles et anciennes colonies ont laissé des traces profondes et restent conflictuelles. L’immigration génère toute une série de problèmes. Les pays du Maghreb souffrent d’une démographie galopante et sont marginalisés dans le système des échanges internationaux. Selon cet auteur, il ne faut pas compter sur une réduction des écarts de niveau de vie entre les deux rives. Pour cette raison, l’immigration clandestine va en augmentant. A son tour, l’intensité des flux migratoires accentue la menace islamiste. Et les pays européens eux-mêmes ne sont pas exempts de problèmes de la drogue, de la violence, du crime organisé et du chômage, largement attribués aux immigrés. Que faire? Selon cet auteur, la seule solution est la culture, qui “offre un espace dans lequel le dialogue est toujours possible”.

Synthèse et problématiques

Une problématique commune se dégage de toutes ces contributions: le constat d’un écart grandissant du niveau de vie entre les deux rives de la Méditerranée, et la question de savoir comment le combler. Pour Busuttil, il faut décentraliser jusqu’au niveau de l’entreprise, voire de l’entrepreneur, pour promouvoir une réelle croissance économique; pour Bistolfi, la mise en place de la grande zone de libre-échange devrait suffire; pour Khader, il faut également des projets décentralisés, mais qui visent surtout les jeunes, pour leur donner des raisons d’espérer. Pour Souss, il y a peu d’espoir de voir l’écart se réduire: il s’en remet à la culture.

Les auteurs de cette partie ne sont pas les seuls à invoquer souvent l’incompréhension mutuelle entre les peuples du Nord et du Sud. Divers moyens sont proposés pour la réduire: promouvoir les échanges académiques, créer des groupes de ré-

¹² “L’Europe et la Méditerranée occidentale: la dimension humaine et culturelle”, pp.19-21.

flexion sur “l’image de l’autre”, développer le tourisme culturel, encourager la composante musulmane européenne, en vue de contribuer à l’évolution de la pensée islamique moderne, promouvoir le commerce. Cette fois, c’est Khader qui se montre le plus désabusé.

L’incohérence de l’UE sur le plan des restrictions en matière de visas pour les voyages d’affaires ou de tourisme est souvent signalée. En effet, comment peut-on proclamer l’urgence d’un dialogue culturel entre les deux rives de la Méditerranée et, en même temps, rendre de plus en plus difficile et contraignante, voire humiliante l’obtention d’un visa pour entrer dans l’espace Schengen, en vue de développer les échanges ou de participer à un colloque sur le dialogue culturel?

III. *Aspects économiques*

Victoria Curzon Price, professeur au Département d’économie politique et ancien directeur de l’Institut européen de l’Université de Genève, critique la structure toujours bilatérale des relations euro-méditerranéennes, malgré l’adoption du règlement MEDA (1996), qui constitue la base juridique d’une aide financière et des actions de coopération menées par l’UE avec l’ensemble des douze pays méditerranéens¹³. Selon cet auteur, l’aide devrait être subordonnée à l’instauration d’un régime de libre-échange parmi les pays du sud. Elle voit dans la dynamique économique de certains pays de la rive sud l’espoir d’un régionalisme euro-méditerranéen réussi, mais elle admet dans un tel cadre l’existence d’un danger de détournements du commerce. Ce n’est que progressivement que la dynamique naturelle de l’industrialisation sur la base de l’économie de marché pourra aplanir ce problème, réduire les obstacles politiques et diminuer les résistances aux changements. C’est pour-

¹³ “Vers une grande zone de libre-échange euro-méditerranéen?”, pp. 125-42.

quoi le projet de grande zone de libre-échange euro-méditerranéenne, qui commence par être plutôt symbolique, peut devenir, avec le temps, un projet économiquement réalisable et bénéfique.

Alfred Tovias, professeur à l'Université hébraïque de Jérusalem et vice-directeur du *Helmut Kohl Institute for European Studies*, affirme que l'élément le plus prometteur du projet de grande zone de libre-échange multilatéral euro-méditerranéen est la promotion d'une intégration Sud-Sud¹⁴. La perte de revenu en provenance des droits de douane risquant d'être, dans le projet de libre-échange, un problème pour les pays du Sud, l'UE leur propose l'adoption de la TVA. Mais l'auteur réserve ses critiques les plus sévères au régime de libre-échange proposé par l'UE qui, selon lui, est une sorte de *Free Trade Area-minus*, c'est-à-dire, une zone de libre-échange incomplète – les services n'étant pas inclus, les barrières non tarifaires issues de normes et réglementations techniques différentes n'étant pas mentionnées, l'agriculture restant exclue du régime de libre-échange, ainsi que tout produit "sensible" pour lequel les pays du sud auraient un avantage comparatif. Plus grave encore, puisque le *FTA-minus* exclut la plupart des secteurs du Sud qui pourraient entrer en concurrence avec des producteurs du Nord, la zone de libre-échange risque de provoquer un minimum de création de commerce au Nord. En même temps, puisque les pays du Sud ont très peu de secteurs industriels en commun avec le Nord, il existe peu d'espoir de création de commerce au Sud. Par contre, pour la même raison (peu de secteurs en commun), il existe un risque maximum de détournement du commerce pour les pays du Sud, qui pratiquent un niveau de protection douanière élevé. Pour palier ce problème, l'auteur suggère deux moyens: soit les pays du Maghreb et du Machrek négocient des accords de libre-échange avec les Etats-Unis (à l'instar d'Israël), soit ils réduisent leurs tarifs douaniers sur la

¹⁴ "The Economic Impact of the Euro-Mediterranean Free Trade Area on Mediterranean Non-Member Countries", pp. 143-62.

base de la clause de la nation la plus favorisée. En dépit d'une analyse plutôt négative, l'auteur salue l'offre de l'UE d'une "cumulation diagonale" des règles d'origine, qui pourrait être le point de départ d'un commerce intra-industriel très fructueux entre pays du Sud. L'auteur conclut en soulignant l'incohérence (une de plus) de l'Union européenne qui, d'un côté prêche la bonne parole du libre-échange à ses partenaires de la rive sud de la Méditerranée, mais de l'autre refuse d'appliquer le libre-échange à elle-même, notamment en matière d'agriculture, secteur où les gains de la spécialisation et du commerce sont potentiellement immenses.

Synthèse et problématiques

Ces deux contributions, l'une plutôt optimiste, l'autre plus critique, soulèvent le problème du détournement du commerce dans toute structure de libre-échange qui lierait le nord et le sud de la Méditerranée. Les auteurs offrent des solutions différentes: le temps et la dynamique naturelle pour Curzon Price, une politique d'ouverture pour Tovias. Or les deux solutions sont complémentaires – nous avons le temps d'ici l'an 2010, à la fois pour le développement industriel et pour les politiques d'ouverture à la fois de la part des pays du sud, mais aussi et surtout de la part de l'UE, qui a finalement commencé une réforme de son agriculture à l'aube de l'an 2000.

Notons également l'existence de la problématique déjà mentionnée de la répartition des "efforts" à faire de part et d'autre de la Méditerranée. En effet, comment peut-on parler de "Partenariat" lorsque l'effort d'adaptation dans le contexte d'un régime de libre-échange n'est pas le même et que le partenaire le plus prospère refuse de se plier à la règle?

IV. Approches nationales

Dominique David, professeur de relations internationales à l'École spéciale militaire de Saint-Cyr et chargé d'enseignement à l'Université de Paris-I, affirme que la France souffre "d'une contradiction géopolitique dans l'espace méditerranéen"¹⁵. Elle hésite entre une vision globaliste et une pratique régionaliste, entre une approche multilatéraliste dans le cadre de l'UE et une diplomatie unilatéraliste et, finalement, entre une conception de la Méditerranée couvrant un axe Est-Ouest, et une autre, qui considère le bassin à l'Ouest comme un simple passage vers l'Afrique subsaharienne. La vision globale inclut toute la Méditerranée, pour ne pas dire "le Sud global". En pratique, la France voue une attention particulière à l'Ouest de la Méditerranée, en agissant comme si cet espace était géopolitiquement séparé du reste de la région comme du reste de l'Europe. Aujourd'hui cela change, car la France veut impliquer l'UE, c'est-à-dire l'Allemagne, dans sa politique envers la Méditerranée. Or l'Allemagne n'est mobilisable que dans le cadre d'une conception globale de la Méditerranée.

Qui plus est, la France souhaite que "d'autres logiques" se créent à l'égard de la domination américaine en Méditerranée. Le contenu de la politique devient global lui aussi, car elle pense que le simple cadre économique ne suffit plus. La France poursuit donc l'idée d'un Pacte de stabilité régional qui serait un système de sécurité collective, visant à prévenir le passage aux conflits armés. Pour préparer le terrain, on pourrait se contenter de coopérations limitées, notamment en matière de sécurité civile, de maintien du dialogue politique, etc. Mais l'objectif à moyen terme est bien plus ambitieux. Pour l'avenir, l'auteur reste sceptique à l'égard du Partenariat issu du processus de Barcelone, qui risque de devenir une simple affaire d'échanges économiques entre le Nord et le Sud, étant donné l'incapacité de l'Europe des Quinze à forger une diplomatie commune. Désabusé, David conclut: "Quand ça va à peu près,

¹⁵ "La politique méditerranéenne de la France", pp. 165-71.

quand ça coopère, l'UE est présente, et dès que cela se gâte, on se tourne vers les Etats-Unis..."

Mohamed-Salah Dembri, ancien ministre algérien des Affaires étrangères et représentant permanent de l'Algérie auprès de l'Office des Nations unies à Genève, considère que "Barcelone" s'imposait face à la régression de la stabilité politique et à l'accroissement des risques entre les deux rives de la Méditerranée¹⁶. Cette dégradation des relations trouve ses sources dans les rapports Nord-Sud inégalitaires et déséquilibrés, mais aussi dans une profonde dégradation des conditions internes de la croissance économique dans les pays de la rive sud. Il importe de combler un "déficit de communication" dans les trois domaines définis par la Conférence de Barcelone, en marquant des progrès sur le plan sécuritaire (adhésion aux traités de non-prolifération des armes de destruction massive, par exemple), sur le plan économique (libre-échange réciproque, résolution du problème de la dette, financement de projets d'infrastructure, accès aux marchés du Nord, plus particulièrement agricoles), et sur le plan humain et de la société civile (échanges culturels, immigration, lutte contre le terrorisme).

L'auteur met l'accent sur l'interdépendance mutuelle:

Les pays arabo-méditerranéens ne méconnaissent pas qu'ils ne peuvent trouver aujourd'hui, dans leur situation interne, les ressources d'une relance durable de leurs économies nationales, ni les moyens d'assurer pleinement la stabilité politique, sans le soutien de leurs partenaires de la rive nord de la Méditerranée. De même, cette constatation est réversible et amène à penser que toute déstabilisation au Sud a un contrecoup fatal au Nord.

Pour **Annette Jünemann**, professeur en études européennes à l'Université de Cassel, la distribution traditionnelle des responsabilités à l'intérieur de l'UE, attribuant l'Europe centrale et

¹⁶ "Partenariat euro-méditerranéen et après Barcelone: point de vue et perspectives pour les pays de la rive sud", pp. 172-77.

orientale à l'Allemagne et la Méditerranée à la France, s'estompe à la faveur d'un élargissement progressif de leurs intérêts de politique étrangère à la fois vers le Sud et vers l'Est – mais non sans heurts¹⁷. Par exemple, la politique allemande envers l'Algérie est amèrement critiquée à Paris. Mais dans l'ensemble, l'Allemagne essaie de passer à travers l'UE pour tenter de rassurer les nombreuses personnes craignant que la réunification allemande n'est qu'un préalable à une politique d'expansion agressive traditionnelle. Le partage du "fardeau" d'une politique commune envers la Méditerranée est considérée par l'Allemagne comme la contrepartie naturelle de la politique d'élargissement vers l'Europe centrale. De plus, l'Allemagne est exposée comme tout pays européen à la pression migratoire, au terrorisme, au trafic de drogue, etc., et voit dans le développement économique de la rive sud de la Méditerranée la seule issue à ces problèmes multiples. Mais il est loin d'être clair quelle contribution, autre que financière et commerciale, l'Allemagne serait vraiment prête à fournir.

Après une analyse des positions qu'adoptent à l'égard de la Méditerranée les principaux partis politiques en Allemagne, l'auteur explique les bases historiques du soutien de la République fédérale à Israël et ses intérêts particuliers à l'Est du bassin. L'Allemagne fournit une aide considérable à l'Égypte et aux territoires occupés du Liban. Les nouveaux préalables de MEDA pour recevoir l'aide financière de l'UE – notamment une bonne gestion des ressources déjà engagées, des progrès visibles vers la démocratie et le respect inconditionnel des droits de l'homme – risquent d'être contournés par le fait que tout refus de l'aide communautaire doit être décidé à l'unanimité, alors que la plupart des pays méditerranéens peuvent compter sur "leur" avocat au sein de l'Union. L'auteur salue l'engagement de l'Allemagne dans le processus de Barcelone, et souligne qu'il représente un changement important.

¹⁷ "The Mediterranean Policy of the Federal Republic of Germany", pp. 178-86.

Kai Hafez, chercheur associé à l'*Orient Institut* de Hambourg, met l'accent sur le danger d'un échec du processus de paix au Moyen-Orient¹⁸. Dans cette éventualité, les divergences d'intérêts entre l'Europe et le monde arabo-musulman s'accuseraient irrémédiablement, mettant en danger le Partenariat euro-méditerranéen lui-même. Selon l'auteur, il faut se garder de sous-estimer la portée des questions culturelles. Les images négatives, les stéréotypes faciles et un manque de communication – qui sont propres aux peuples des deux côtés de la Méditerranée – sont au centre de la problématique du développement de relations pacifiques et civilisées entre ces pays, si recherchée par la plupart de leurs responsables politiques, et pourtant si difficile à réaliser. Aucune des deux rives de la Méditerranée n'est en réalité prête pour le Partenariat euro-méditerranéen, et ce serait du reste une erreur de se concentrer uniquement sur les aspects économiques. Il convient dès lors d'agir prioritairement sur les aspects culturels.

Selon **George Joffé**, directeur de recherches au *Royal Institute of International Affairs* de Londres, la politique britannique à l'égard de la Méditerranée a jusqu'à récemment été conditionnée par les liens particuliers avec les Etats-Unis¹⁹. Or ce *special relationship* a été quelque peu ébranlé avec l'arrivée de Bill Clinton à la présidence, John Major ayant ouvertement soutenu George Bush. La situation géopolitique du Moyen-Orient a elle aussi changé. Après la guerre du Golfe, les Américains ont maintenant déployé une présence militaire permanente qui, depuis la disparition de l'URSS, leur assure une prépondérance régionale incontestée. Ils n'ont plus besoin du *special relationship* avec la Grande-Bretagne, d'autant plus que l'Allemagne réunifiée leur paraît un interlocuteur autrement valable. Entre-temps, la France – tout en maintenant sa politi-

¹⁸ "Some remarks on Germany's Mediterranean policy and the importance of the cultural-imaginary dimension of Europe's political relations with the Islamic world", pp. 187-189.

¹⁹ "British policy and the Barcelona process", pp. 190-203.

que d'indépendance traditionnelle – a adopté une politique nettement plus “atlantique” qu'auparavant. La Grande-Bretagne s'est trouvée donc progressivement isolée, mais elle n'a pas trouvé autre chose à faire que de renouveler son soutien inconditionnel aux Etats-Unis, malgré une opinion publique de plus en plus sceptique à cet égard. Diverses tensions entre Londres et Washington ont néanmoins pris de l'ampleur, au sujet en particulier des sanctions imposées à l'Irak, des lois Helms-Burton et D'Amato-Kennedy, de la politique à tenir envers l'Iran (*dual containment*) et du processus de paix israélo-palestinien. Ainsi, la Grande-Bretagne a soutenu implicitement l'initiative française pour le développement d'une politique commune à l'égard de la Méditerranée, tout en insistant sur une réduction de l'aide financière. Ainsi, la Grande-Bretagne ne fit-elle pas d'objection à l'exclusion des Etats-Unis de la Conférence de Barcelone. Sur le plan économique, l'encouragement à l'investissement privé constitue la base de la politique britannique à l'égard de la région méditerranéenne. L'auteur conclut en posant la question de savoir si la tendance pro-communautaire qu'il a observée dans la question méditerranéenne persistera au-delà de l'arrivée des travaillistes au pouvoir, ou si la tradition “atlantique” reprendra le dessus.

Walid M. Abdelnasser, docteur ès sciences politiques de l'Institut universitaire de hautes études internationales de Genève, confirme que la division du travail traditionnelle au sein de l'UE en matière de politique étrangère s'estompe depuis la fin de la guerre froide²⁰. On peut dès à présent parler d'une politique méditerranéenne de l'Europe du Nord. Il n'y a plus de “chasse gardée”. Les pays d'Europe septentrionale sont de plus en plus exposés à l'immigration clandestine, au trafic de drogue, au terrorisme et aux problèmes d'asile politique. C'est ainsi que l'Allemagne, la Grande-Bretagne et les autres pays du Nord offrent l'asile à des personnes qui sont, pour les uns, des

²⁰ “The Mediterranean policies of the countries of Northern Europe”, pp. 204-213.

victimes de persécutions politiques et pour les autres, des terroristes dangereux. Or, depuis qu'elle a été témoin de plusieurs attaques terroristes particulièrement meurtrières et gratuites, de l'affaire Rushdie et de l'attitude islamiste (de plus en plus médiatisée) à l'égard des femmes, l'opinion publique du Nord de l'Europe commence à se poser des questions à l'égard de la politique d'asile traditionnellement libérale de leurs gouvernements. Les islamistes critiquent le Partenariat euro-méditerranéen comme étant une preuve de plus d'une croisade européenne ayant pour objectif de se soumettre à nouveau le monde musulman. Le refus de l'UE d'admettre la Turquie, tout en ouvrant la porte aux pays de l'Europe centrale et orientale, est déjà ressenti comme un affront; l'UE est soupçonnée d'entretenir des relations privilégiées avec Israël, et ainsi de suite. Le gouffre entre les perceptions réciproques est immense. Lorsque les pays d'Europe du Nord critiquent ceux du Sud en matière de droits de l'homme, ils devraient se rappeler que personne n'a encore trouvé un moyen pacifique pour lutter contre l'extrémisme politique et religieux. Finalement, tant que la Grande-Bretagne et l'Allemagne soutiennent les Etats-Unis au Moyen-Orient, l'Europe restera suspecte aux yeux du monde arabe.

Synthèse et problématiques

Nous retrouvons ici plus en détail certaines questions soulevées dans la première partie, consacrée à la sécurité.

Une fois encore, l'interdépendance des rives nord et sud est soulignée à plus d'une reprise. Dans quelle mesure le désordre grandissant au Sud va-t-il (si rien n'est fait) se propager vers le Nord? En tout état de cause, la plupart des auteurs attribuent l'intérêt soudain de l'Europe pour le Sud méditerranéen à l'existence de cette interdépendance, qui n'est sérieusement remise en cause par aucun des auteurs. Par contre, les avis divergent sur la question de savoir si le Partenariat euro-

méditerranéen peut vraiment enrayer la dégradation des conditions internes, nécessaires à une croissance économique des pays de la rive sud. Pour Bistolfi et Curzon Price, la réponse est oui; pour Hafez et Khader notamment, les peuples de part et d'autre de la Méditerranée ne sont même pas prêts pour le Partenariat. Il faut avouer que nos collègues du Sud restent beaucoup plus sceptiques que ceux du Nord qui, visiblement, ne donnent pas aux problèmes multiples leur juste mesure.

Les conditions préalables de l'aide communautaire (accordée sous le sceau de bonne conduite en matière de démocratie et de droits de l'homme) font l'objet de critiques – soit parce qu'elles sont inopérantes et seulement symboliques (Ayberk, Jünemann), soit parce qu'elles sont inadaptées (Khader, Abdelnasser). Mais la plupart des auteurs restent silencieux, avec diplomatie, sur cette problématique qui paraît pourtant importante. Ici réside par ailleurs une incohérence européenne, soulevée par Abdelnasser. En effet, l'opinion publique européenne, celle surtout de l'Europe septentrionale, toujours prête à critiquer les régimes arabes dans le domaine des droits de l'homme, toujours prête à offrir l'asile politique aux extrémistes islamistes opposants aux régimes existants, ne se rend pas compte qu'elle reconforte de la sorte les ennemis de la démocratie et des droits de l'homme, et retarde ainsi la mise en place de structures politiques plus ouvertes dans les pays du sud.

Finalement, un changement important dans les politiques française et allemande est noté par David, Jünemann et d'autres auteurs, à savoir la fin de l'époque des "chasses gardées" et l'émergence d'une "communautarisation" de la politique étrangère de l'Allemagne et de la France, pour ce qui concerne respectivement l'Europe centrale et orientale et la rive sud de la Méditerranée. L'Allemagne accepte ainsi de partager le "fardeau" d'une politique méditerranéenne communautarisée (souhaitée par la France), en contrepartie de la politique d'élargissement de l'UE vers l'Europe centrale.

V. *La Suisse et la Méditerranée: un rôle d'avenir*

Antoine Fleury, professeur d'histoire des relations internationales au Département d'histoire générale de l'Université de Genève, apporte un éclairage historique à la dimension humaine des relations entre la Suisse et les pays méditerranéens²¹. A partir du XIX^e siècle et jusqu'à l'époque de la décolonisation, alors que les puissances coloniales refusaient aux peuples sous leur contrôle les droits tels que la liberté d'association, la liberté d'expression et la participation aux droits politiques, la Suisse offrait un accueil plutôt ouvert aux opposants politiques des régimes coloniaux. Ensuite, ce sont les victimes ou les opposants politiques de toute une série de régimes autoritaires qui allaient chercher refuge en Suisse. Aujourd'hui, la Confédération doit tenter de concilier le maintien de bonnes relations avec les nouveaux Etats et le fait d'accueillir des opposants notoires à leurs gouvernements. L'auteur déplore que depuis la guerre du Golfe, l'attitude traditionnelle d'ouverture se soit profondément modifiée pour suivre la mouvance générale européenne vers plus de contrôles policiers et de visas: "l'Europe qui se veut pourtant libérale est plus fermée que jamais".

Heinrich Reimann, actuellement ambassadeur de la Confédération helvétique aux Pays-Bas, après avoir été, de 1993 à 1997, responsable pour le Moyen-Orient et l'Afrique (entre autres) au Département fédéral des Affaires étrangères, rappelle que ce pays sans littoral a soutenu dès 1975 l'inclusion du volet méditerranéen dans l'Acte final d'Helsinki, avant de lancer en 1996, lors de sa présidence de l'OCSE, un processus de dialogue concret avec les pays méditerranéens²². La Suisse est en effet désireuse de développer des liens culturels, économiques et commerciaux avec la région. Elle s'implique dans le processus

²¹ "La Suisse, lieu d'accueil et d'échanges euro-méditerranéens", pp. 217-22.

²² "La politique méditerranéenne de la Suisse", pp. 223-27.

multilatéral de paix au Proche-Orient. De plus, elle est consciente du déséquilibre économique croissant entre les rives nord et sud de la Méditerranée. En matière de politique commerciale, la Suisse avance à la fois sur les plans bilatéral et multilatéral, d'où son initiative pour "le commerce au Moyen-Orient et en Afrique du Nord" qui a pour but d'approfondir les relations économiques intrarégionales. Elle soutient la mise en place de structures démocratiques, ainsi que le développement d'une société civile – évolutions qui peuvent tempérer les défis du terrorisme. Elle reste persuadée que les relations d'affaires contribuent également à la paix. C'est pourquoi elle cherche à définir, avec ses partenaires, les valeurs communes qui pourraient réunir l'Europe et la Méditerranée autour des principes de l'Etat de droit et du respect des droits de l'homme.

Pierre Willa, doctorant en sciences politiques à l'Université de Genève, met l'accent sur un héritage de la guerre froide – une région surarmée, où autrefois les pays monnayaient leurs allégeances contre des armes entre les deux super-puissances²³. Situation d'autant plus dangereuse que la fin de la guerre froide a permis à d'anciens conflits de refaire surface. A l'éternel conflit israélo-palestinien viennent s'ajouter les guerres du Golfe et leurs séquelles. La Suisse garde des intérêts dans cette région par le commerce, les investissements, les échanges technologiques, l'aide au développement, le soutien humanitaire, l'accueil de réfugiés et d'immigrés. Le rôle politique de la Confédération pourrait s'affirmer notamment dans le domaine des bons offices, dans celui de médiation neutre en cas de conflits, mais aussi dans celui de partage du "savoir" helvétique en matière de fédéralisme comme moyen de gérer la complexité sociale et politique, ou encore dans celui d'innovation en matière de relations particulières avec l'Union européenne. L'auteur voit dans le statut particulier du pays (européen mais non communautaire) une raison de plus pour que la Confédéra-

²³ "La Suisse et la sécurité en Méditerranée", pp. 228-34.

tion maintienne une parité dans ses liens avec la Méditerranée et l'Union européenne.

Synthèse et problématiques

La Suisse ressent donc, à sa modeste dimension, les mêmes tensions que l'Union européenne à l'égard des problèmes grandissants des pays du Sud méditerranéen, mais elle n'a évidemment pas les mêmes moyens d'action. Elle n'est cependant pas dépourvue d'atouts: l'absence de passé colonial la rend moins suspecte que l'UE; l'absence de protectionnisme sur les produits industriels intensifs en main d'œuvre rend son marché accessible; et même sur le plan agricole, malgré son protectionnisme notoire en la matière, elle offre des débouchés saisonniers intéressants aux pays de la rive sud. Elle constitue une source neutre de capitaux et de technologies et, éventuellement, de savoir-faire en matière de fédéralisme et d'art du compromis négocié pour la résolution pacifique des conflits. Ses moyens d'action externes sont les grandes instances multilatérales comme l'OSCE et l'OMC, mais sa liberté d'agir de façon indépendante des Etats-Unis, de l'UE, de la Russie ou de toute autre manifestation de grande puissance, est sans doute assez unique. Comme le dit l'ambassadeur Reimann, la Suisse rayonne principalement à travers les acteurs de la société civile et reste persuadée que "les relations d'affaires contribuent également à la paix". Si nous suivons l'avertissement de Fleury, il ne faudrait pas qu'elle galvaude son capital de sympathie en adoptant une politique de visas à la Schengen...

La Méditerranée, encore et toujours!

Hasni Abidi

A la croisée de trois continents, la Méditerranée est le berceau des principales religions monothéistes – judaïsme, christianisme, islam – et de plusieurs grandes civilisations. Espace de confrontations, elle reste aussi et avant tout un centre d'échanges, de métissage et d'effervescence intellectuelle.

Les années écoulées depuis la première Conférence euro-méditerranéenne n'ont pas détourné notre regard de la Méditerranée. Ce rendez-vous historique a marqué une nouvelle phase dans les rapports entre les deux rives du bassin méditerranéen: depuis novembre 1995, plusieurs initiatives se sont succédé pour assurer le suivi de ce qui a été convenu à Barcelone. Aujourd'hui, les pays participants préparent déjà Barcelone III, qui se réunira à Stuttgart. Certes, on est loin de l'enthousiasme du premier sommet, mais le processus de Barcelone a d'ores et déjà atteint le point de non-retour.

Dès novembre 1996, lors du premier anniversaire de la Conférence, l'Institut européen de l'Université de Genève a tenu à organiser un colloque international consacré aux relations entre l'Europe et la Méditerranée. Notre Institut est fier d'avoir convié à la même table des universitaires, des chercheurs, des journalistes et des responsables politiques des deux rives pour débattre ensemble d'une problématique actuelle et si importante. Les participants, qui comptent parmi les meilleurs spé-

cialistes de la question méditerranéenne, ont travaillé deux jours durant pour dresser un état des lieux de l'espace euro-méditerranéen, et pour formuler plusieurs propositions quant à son avenir. Tous étaient animés par la volonté de rendre à cette éternelle Méditerranée la place qui lui revient, et de dire haut et fort que les liens qui unissent les pays du bassin sont plus importants que ceux qui les divisent.

Conscient de la complexité extrême de cette question, l'Institut européen entendait ainsi manifester à la fois sa vocation européenne et son ouverture au monde. L'espace méditerranéen a retenu notre attention pour trois raisons principales. En premier lieu, la Suisse, sans appartenir certes à l'Union européenne ni aux pays riverains de la Méditerranée, est au point de vue géopolitique plus proche de celle-ci que bien des membres de l'Union. De plus, et contrairement à plusieurs Etats européens, les rapports de la Suisse avec les pays du Sud de la Méditerranée ne sont pas altérés par le souvenir d'un passé colonial.

Deuxièmement, la Suisse a présidé en 1996 l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. Un rôle qui s'est poursuivi en 1997, dans la mesure où la Suisse, restée membre de la *troïka* qui anime cette organisation, continue d'y tenir une place importante.

Cette organisation elle-même constitue la troisième raison du colloque. Ces dernières années, certains observateurs déçus par l'Alliance atlantique plaident pour un nouveau pacte qui prendrait la forme d'une OTAM (Atlantique-Méditerranée). Au premier abord, une telle idée se comprend si l'on tient compte des menaces qui pèsent sur la région. Celle-ci demeure le lieu de nombre de litiges territoriaux et de sources de tensions, alors que s'y développent des ventes d'armes – situation qui entraîne instabilité politique, sous-développement économique et flux migratoires malaisés à contrôler. Si l'idée d'un nouveau pacte avancée par des experts demeure sans écho, il n'en va pas de même pour l'OSCE. Conférence à l'origine, transformée en

instance permanente, l'OSCE est appelée à jouer un rôle de premier plan sur la scène méditerranéenne, notamment après l'échec subi par des institutions européennes dans la tragédie yougoslave, puis dans le conflit du Kosovo. Si beaucoup s'accordent aujourd'hui pour penser que les territoires sont des espaces humains plus que de simples aires géographiques ou des zones d'expansion politique, l'OSCE est la mieux placée pour étendre son champ d'activités au-delà des "frontières naturelles" de l'Europe continentale.

Elle ne manque d'ailleurs pas d'expérience en la matière, puisque dès la première réunion de la CSCE à Helsinki en 1975, plusieurs Etats non européens (Algérie, Égypte, Israël, Maroc, Tunisie) ont été invités à contribuer aux travaux de la Conférence. De plus, l'Acte final de Helsinki a déjà consacré plusieurs dispositions aux "questions relatives à la sécurité et la coopération en Méditerranée". Mais il a fallu attendre le sommet de l'OSCE en 1992 pour que l'organisation se décide à élargir le dialogue et la coopération aux cinq pays méditerranéens, conviés dès lors aux réunions ministérielles, aux conférences d'examen, aux séminaires et autres réunions *ad hoc* les concernant directement. Un pas supplémentaire a été franchi en décembre 1994, lors du sommet du Budapest, où il a été convenu – à l'initiative de l'Égypte – que les Etats membres de l'OSCE mettraient en place, au sein du Conseil permanent, un "groupe de contact informel et à participation non limitée, composé d'experts". Depuis, l'OSCE a fait des pas supplémentaires en direction des pays méditerranéens.

Cette dernière a-t-elle pour autant les moyens de sa politique? Force est de constater que les organes dont elle dispose ne fonctionnent qu'à temps partiel, ce qui rend prématurée toute réflexion sur la création de nouvelles institutions. Elle est déjà dotée d'un nombre significatif d'organes prêts à traduire sa volonté politique sur le terrain, tel le Forum de l'OSCE pour la coopération en matière de sécurité (FCS). Les préoccupations économiques ne sont pas non plus absentes de l'institution,

puisque cette dernière se montre, dans le “Document de Bonn” (1990), favorable à l’économie de marché et à la propriété privée. Une position qui s’institutionnalise en 1992 par la création du Forum économique qui, à son tour, se fixe la priorité de soutenir les réformes entreprises par les Etats s’engageant dans la voie de l’économie de marché.

Que peut dès lors apporter la Suisse aux pays méditerranéens? Dans son rapport présenté à l’Assemblée fédérale le 1^{er} octobre 1990, le Conseil fédéral adopte une approche globale dans sa définition de la politique de la sécurité de la Suisse. Le rapport fixe à cette dernière un objectif essentiel qui est “la construction d’une Europe pacifique et démocratique et d’un ordre de paix et de sécurité mondiale”. Cette tâche dépend d’ailleurs d’une volonté de “promouvoir la paix par la coopération et l’entraide”. Le rapport du Conseil fédéral énumère trois conditions pour atteindre cet objectif:

- soutenir l’institutionnalisation du nouvel ordre de paix et de sécurité en Europe;
- contribuer à la stabilisation des relations entre Etats;
- contribuer à promouvoir la stabilité globale.

Dès 1990, la vision globale de ce rapport a ouvert la voie à une réflexion nouvelle sur l’environnement international, tout en tenant compte des nouveaux développements survenus sur la scène internationale. Depuis lors, beaucoup d’événements sont venus perturber ce que l’on a appelé confortablement *le nouvel ordre international*. Cette évolution incite les pouvoirs politiques, en Suisse et ailleurs, à réadapter leurs systèmes de sécurité et leurs politiques de défense. Mais cette réforme implique au préalable des changements quant à la perception des menaces qui pèsent sur le monde aujourd’hui.

A ce jour, il est difficile d’établir un bilan du partenariat euro-méditerranéen. Le moins qu’on puisse dire est que les résultats sont plus que modestes, en dessous des espérances de la rive sud de la Méditerranée. Bien entendu, les conflits au Ma-

chrek, l'embargo qui frappe la Libye l'excluant du processus, ainsi que la violence qui secoue l'Algérie depuis 1992 entretiennent perpétuellement la tension dans cette région. Cette situation ne favorise pas l'instauration d'un débat serein et efficace entre les deux rives. D'autant que la volonté et l'audace font cruellement défaut à la Commission européenne, chargée de piloter le partenariat. Mais les difficultés du Sud ne sont pas seules responsables de cet essoufflement précoce du partenariat.

Le processus de Barcelone a été noyé non seulement par les problèmes juridiques et techniques mais aussi par les divergences entre les pays européens. Divergences de points de vue, d'intérêt national ou d'appréciation, qui mènent souvent à des blocages. Par exemple, sur cinq accords d'associations signés avec le Maroc, la Tunisie, la Jordanie, Israël, l'Autorité palestinienne – sans compter d'autres accords en cours de négociation (Égypte, Liban, Syrie) – seul celui conclu avec la Tunisie est entré en vigueur! Autre lenteur et non la moindre: sur un total de 3,47 milliards d'euros libérés, moins du tiers a été utilisé depuis 1995. Par ailleurs, hormis la Banque européenne d'investissement, les investisseurs européens, publics et privés, se font rares et manifestent une aversion pour le risque. S'y ajoute un déséquilibre structurel dans les échanges entre les deux rives: 50% des importations des pays du Sud de la Méditerranée viennent d'Europe, alors que dans l'autre sens, ce chiffre atteint seulement 2,2% !

Cependant, ce constat amer ne doit pas nous dissuader de plaider en faveur du partenariat amorcé à Barcelone. Les pouvoirs publics et privés des deux rives doivent admettre plus que jamais que ce projet est un investissement sûr pour l'avenir et aussi une condition préalable à l'avènement d'une Méditerranée stable et prospère. C'est pourquoi, le Partenariat doit être accompagné non pas des vœux et des prières mais d'un langage franc, d'une culture du risque, multipliant les projets culturels et économiques et n'excluant de cet immense chantier aucune

partie de la société civile. Le Partenariat euro-méditerranéen a aussi le droit à sa démocratie.

Première partie

Enjeux politiques et stratégiques

La politique de sécurité européenne et la Méditerranée

Curt Gasteyger

Je pars du constat que la Méditerranée est en train de se transformer d'une région purement géographique en un espace géopolitique. Ce processus engendre une convergence des intérêts de l'Union européenne avec ceux des pays méditerranéens, ceux avant tout d'Afrique du Nord. Ces intérêts dépassent de plus en plus les simples calculs stratégiques ou le souci de la sécurité, qui dominaient pendant la guerre froide, que ce soit dans leur conception ou dans leur organisation institutionnelle. Nous devons admettre un fait qui rend notre tâche beaucoup plus difficile et ambitieuse: ce que les différentes parties perçoivent comme source d'insécurité varie souvent et peut, parfois, être contradictoire.

De la deuxième constatation découle la troisième: cette situation explique que l'idée d'une nouvelle organisation de sécurité et de coopération en Méditerranée (OSCM), calquée sur le modèle de l'OSCE, est largement dépassée sinon obsolète, pour la raison précisément que les intérêts et les orientations des pays de la région sont forts différents, souvent contradictoires et rarement complémentaires.

Quatrième constatation: si on veut parler de politique de sécurité dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de

coopération, la PESC, il faudrait définir cette sécurité englobant les préoccupations de plus en plus de nature non militaire, à savoir: sécurité intérieure, sécurité économique, sécurité sociale, sécurité écologique et évidemment aussi la stabilité politique en tant que telle.

Cinquième constatation: ce souci de sécurité dans le sens large du terme nécessite de part et d'autre, mais surtout du côté de l'Union européenne, une stratégie préventive, multidimensionnelle et de longue haleine.

Sixième et dernier constat: la question qui se pose est de savoir si la PESC de l'Union européenne est conçue et pratiquée de façon à faire face à ces défis. Comme la réponse à cette question sera malheureusement un non, je pourrais clore mon exposé. Nous ne pouvons évidemment pas nous en contenter, et sommes requis de voir ce qu'il faut faire.

La politique méditerranéenne de l'Union européenne a des antécédents. Victoria Curzon-Price a déjà mentionné – à juste titre, je crois – que nous pouvons ou devons prendre comme point de départ la Conférence de Barcelone et ses suites. Cette Conférence a décidé de se mettre d'accord sur “trois cadres” pour que l'Union européenne agisse de manière sinon commune, du moins concertée.

Nous pensons à trois sortes de partenariat:

- premier partenariat: en faveur d'une politique de sécurité;
- deuxième partenariat: de nature économique, par le biais d'une zone de libre-échange, d'une coopération économique et technique, et d'une concertation des politiques écologiques;
- troisième partenariat: social et humanitaire, incluant par exemple l'éducation, la culture et les migrations.

Nous sommes plongés dans l'éternel dilemme de l'Union européenne, entre les aspirations et la bonne volonté d'un côté, la

réalité politique et la possibilité de mener à bien ces bonnes intentions de l'autre.

Je crois qu'il convient, tout d'abord, de revenir à ce que je disais tout à l'heure, à savoir que la Méditerranée est loin d'être un espace unique.

Quelques distinctions s'imposent. Nous devons tenir compte de la grande diversité de la région. Bien sûr, on peut globalement parler de "Proche-Orient" et le distinguer de l'Afrique du Nord pour simplifier les choses. Mais où mettra-t-on, par exemple, des pays comme la Turquie ou Chypre? Les pays d'Afrique du Nord partagent des traits communs, comme la langue et la religion. Tous sont de surcroît des "démocraties contrôlées". Ces similitudes mises à part, on constate des différences au niveau des problèmes particuliers et des attentes spécifiques de ces pays. Ils ne sont pas nécessairement identiques.

Je vous donne trois exemples. Nous trouvons en Algérie un islamisme que j'appellerai "combattant". Dans d'autres pays, l'islamisme vise surtout des réformes économiques et sociales, parfois politiques. De par ces objectifs, il n'est pas nécessairement combattant.

Deuxième exemple: nous trouvons dans ces pays des taux de croissance économique et démographique différents. Dans ce sens, un pays comme l'Égypte n'est simplement pas comparable avec son voisin, la Libye.

Troisième exemple: l'accès aux matières premières et leurs disponibilités sont tout à fait différents. Citons la Libye et l'Algérie d'un côté, le Maroc et l'Égypte de l'autre.

Regardons comment se présente la situation du côté de l'Union européenne et de l'arsenal dont elle dispose, par le biais de la PESC, pour mener à bien sa nouvelle politique méditerranéenne.

Dans une perspective optimiste, on pourrait dire que cet arsenal est relativement bien étoffé. Ceci au moins en théorie. La PESC peut être affaiblie par les nombreuses relations bilatérales traditionnelles qui existent entre les pays membres de l'Union

européenne et ceux de l'autre rive de la Méditerranée. La France cultive ses relations traditionnelles avec l'un ou l'autre de ces pays. Il y a l'Espagne. Il y a l'Italie, dont on peut se demander si vraiment elle a encore des relations spéciales avec la Libye. On pourrait conclure que plusieurs "chasses gardées" existent encore ici et là. Celles-ci peuvent être utiles, mais posent des problèmes quand elle vont à l'encontre d'une politique européenne multilatérale concertée. Plus concrètement: à quel point les relations franco-algériennes sont-elles un avantage ou une charge pour la PESC?

Nous devons donc nous demander à quel point ces "relations spéciales" facilitent ou compliquent la formation d'une unité de doctrine entre les membres de l'Union européenne. D'autre part, serait-il souhaitable de voir se former un groupe "méditerranéen" au sein de l'UE?

Après tout, nous comptons déjà quatre membres proprement "méditerranéens"; si on y inclut le Portugal et, qui sait, Chypre, Malte et la Turquie, cela fera un groupement non négligeable.

La PESC a à sa disposition un autre instrument, la médiation, à laquelle il est possible de recourir dans des situations de conflit, comme entre la Grèce et la Turquie au sujet de Chypre, au Proche-Orient ou dans l'ancienne Yougoslavie.

Que vaut cette médiation? L'expérience récente nous montre qu'elle ne vaut, hélas, pas grand-chose: ni à Chypre, ni au Proche Orient, ni en Bosnie. Ceci me rappelle l'expérience du représentant de l'UE à Mostar, Koschnik. Un moment il se trouva, dans sa voiture, entouré par une bande de Serbes armés et hostiles. Pendant plusieurs heures, ils le menacèrent et piétinèrent le toit de sa voiture. Après qu'il a été libéré, on lui posa la question: "Monsieur Koschnik, à quoi pensiez-vous pendant ces longues heures de terreur?" – "Je n'ai certainement pas pensé à la politique extérieure commune de l'Union européenne. Mais j'ai pensé aux fabricants de la voiture dont la solidité m'a sauvé la vie".

Ceci montre les limites d'une médiation assurée par une Union européenne qui n'a pas de politique commune et ne possède pas la force armée qui, en cas de besoin, lui donnerait le poids nécessaire. L'Union européenne ne manque pas d'argent, mais de moyens d'imposer son bon usage.

Où en est le supposé "bras militaire" de l'Union européenne, à savoir l'Union européenne occidentale? Elle met actuellement sur pied deux contingents communs, l'EUROFOR et l'EUROMARFOR, à savoir des forces terrestres et navales composées de troupes issues de plusieurs pays membres. C'est un indice sinon de prétention, du moins de bonne volonté. Il pourrait marquer le début d'une européanisation de la politique de sécurité au sein de l'UEO.

Troisième instrument, les accords d'association. Tous contiennent des exigences imposées par l'Union européenne. Il s'agit de conditionnalité, en ce sens que l'UE peut aujourd'hui imposer ou du moins demander à ses partenaires des réformes économiques, un respect plus poussé des droits de l'homme, une démocratisation des institutions futures. Cette politique de conditionnalité, soutenue par des promesses d'aide financière, n'est certainement pas dépourvue de valeur.

Quatrième instrument, la promesse d'établir un partenariat euro-méditerranéen. Elle souligne "l'interdépendance euro-méditerranéenne", notamment sur les plans de l'environnement, de l'énergie, de l'émigration, du commerce et des investissements. La Communauté propose un processus de coopération, soutenu par une aide financière, visant un resserrement graduel des liens de coopération politique et économique. Le but de ce partenariat serait d'aboutir finalement à une association étroite, dont selon le libellé de la communication de la Commission (du 19 octobre 1994) le contenu serait défini "à un stade ultérieur".

Depuis cette déclaration et la Conférence de Barcelone, quelques progrès ont été faits dans ce sens. Mais il reste encore un vaste champ à développer et cultiver. Il suffit de penser aux

relations combien délicates ou difficiles avec des pays aussi importants que l'Algérie ou la Turquie.

A ceci s'ajoute une toute autre considération, à savoir la nécessité d'un équilibre entre ce "partenariat sud" avec celui des pays de l'Europe de l'Est. L'Union européenne se trouve prise entre sa volonté d'accueillir quelques-uns de ces pays d'un côté, et de développer le partenariat avec le "front sud" de l'autre. Et ceci sans avoir réussi à se donner, à l'intérieur, des structures plus aptes à maintenir la cohésion entre ses membres. Double défi donc, dont on voit mal pour le moment comment l'Union va s'en tirer, sans décevoir soit ses propres citoyens, soit ceux des pays "en salle d'attente".

J'en arrive aux conclusions. D'abord, nous constatons que le terrain sur lequel l'Union européenne veut avancer est relativement nouveau. Il est bien différent de celui dans lequel elle a récemment décidé de s'aventurer, à savoir les pays de l'Europe de l'Est. L'aventure de la Méditerranée me paraît encore plus ambitieuse que celle de l'Europe de l'Est.

Deuxième conclusion. Nul ne doute que cette démarche de l'Union européenne ne soit nécessaire. Mais les défis sont différents. Les cultures qui s'y rencontrent ne sont pas les mêmes que celles de l'Europe occidentale qui, elles, sont à bien des égards identiques à celles de l'Europe orientale. L'exemple des migrations le montre: les Polonais ou les Bulgares qui arrivent à Berlin ou à Rome sont plus "européens" qu'un ressortissant du Machrek.

Mais n'en soyons pas trop sûrs! En intervenant dans la "chasse gardée" de tel ou tel membre de l'Union, il sera difficile de ne pas tenir compte de ses intérêts particuliers. Ceci peut, mais ne devrait pas créer un obstacle, lorsque ces intérêts empêchent un accord sur une politique européenne commune. D'une telle situation de "blocage" résulte en général un compromis qui ne satisfait personne.

D'où ma dernière conclusion: nous devons nous contenter, pour le moment, d'une PESC à géométrie ou intensité variables,

autrement dit d'une politique *of the willing* de la part de ceux qui sont prêts à agir et à prendre la tête d'une politique européenne concrète, dont on espère qu'elle sera finalement acceptée et soutenue par ceux des membres qui, pour l'instant, hésitent à s'y associer.

Vous ne m'auriez pas invité, Madame la Présidente et chère amie, si je ne terminais mon intervention en concluant que nulle part une politique européenne concertée n'est plus souhaitable et plus nécessaire qu'en Méditerranée.

Y a-t-il une politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne?

Ural Ayberk

Introduction

Ce titre nécessite quelques remarques préliminaires. Tout d'abord, si nous nous référons aux dispositions du traité de Maastricht, l'Union européenne (UE) dispose d'une politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Plusieurs déclarations officielles faites lors de la crise de Yougoslavie nous expliquaient que la division observée au sein des douze États membres de l'époque provenait de l'absence d'une politique étrangère européenne. Ensuite, ce traité nous est souvent présenté comme un réel progrès, un saut qualitatif par le fait que la défense est également intégrée dans les compétences de l'UE. Enfin, l'organisation de défense purement européenne, l'Union de l'Europe occidentale (UEO) devenait partie intégrante de l'UE. Pour plusieurs observateurs, ces améliorations peuvent permettre à l'UE de surmonter la difficulté entre le rôle international grandissant de l'UE et son incapacité à l'assumer comme une superpuissance. De plus quelques aménagements plus symboliques que réels ont été signalés comme des signes encoura-

geants. Il s'agissait du transfert du siège de l'UEO de Londres à Bruxelles, du renforcement du secrétariat du Conseil des ministres affecté à la PESC¹.

Un conseil permanent a été créé pour faciliter les contacts entre l'UE et l'OTAN et pour encourager l'évolution des capacités opérationnelles de l'UEO. Une cellule de prospective est mise sur pied en vue de préparer des opérations spécifiques sous mandat.

Ce conseil se réunit une fois par semaine. De son côté, la Commission a modifié son organigramme en créant une nouvelle direction générale chargée des relations politiques extérieures.

Le traité de Maastricht représente un pas en avant vers une définition plus précise des obligations découlant de la PESC. Dans la première partie nous présentons brièvement les divers instruments de la PESC et dans une seconde partie, nous montrons les difficultés d'application observées en cette matière. Examinons très brièvement ces points.

1. *De la coopération politique à la PESC*

La coopération politique (CPE) commençait timidement en 1970 par une concertation sur la politique étrangère sous forme d'une réunion périodique, deux fois par an, des ministres des Affaires étrangères. Cette concertation est devenue une recher-

¹ David BUCHAN, *Europe: l'étrange superpuissance* [trad. et adaptation française de Daniel Guéguen assisté de Claudio Chiavetta et Marion Diagre], Rennes, Editions Apogée, 1993, p. 69. – La petite cellule bruxelloise de diplomates secondés par des nationaux, et qui ont dirigé la CPE, passera de sept à vingt-six fonctionnaires et s'intégrera au secrétariat ordinaire du Conseil des ministres. Dès à présent, les directeurs politiques des Douzes se réunissent deux fois par mois, habituellement à Bruxelles. Les conclusions de ces rencontres sont transmises aux ambassadeurs des Douze auprès de la CEE, qui préparent ainsi les réunions mensuelles des ministres des Affaires étrangères.

che de lignes communes dans des cas concrets en 1973. Par la création du Conseil européen en 1974, la CPE est entrée dans l'activité principale de cette institution intergouvernementale mais non communautaire.

Par l'Acte unique, la coopération politique est intégrée à la CE et restructurée. Ainsi, le Conseil européen se réunit deux fois par an, avec la participation du président de la Commission est l'institution principale de la coopération politique. Les ministres des Affaires étrangères se réunissent quatre fois par an, les directeurs politiques ont une réunion mensuelle en tant que comité politique, assistés par des correspondants et des groupes de travail. Un petit secrétariat de la CPE est installé à Bruxelles auprès de la présidence du Conseil.

La CPE se caractérise par la prise de décision à l'unanimité et à l'adoption des déclarations et n'a pas la vocation d'élaborer une politique étrangère commune.

Le traité sur l'UE comporte quelques innovations plus théoriques que réelles. Ces innovations sont d'abord la communautarisation de la politique étrangère et de sécurité commune, ensuite la possibilité de mener des actions communes, enfin la prise en compte de considérations de sécurité.

L'UE veut affirmer son identité sur la scène internationale par la mise en œuvre d'une PESC. Cette ambition affichée nécessite plusieurs conditions pour passer de la théorie à la réalité. Les Etats membres sont tenus, d'une manière permanente, de s'informer mutuellement et de se concerter dans le cadre du Conseil sur toutes les questions présentant un intérêt général pour dégager des positions communes, et d'agir de façon concordante dans toutes les instances internationales au sein desquelles ces questions sont évoquées.

Selon l'art. J.5, la France et la Grande-Bretagne, comme membres permanents du Conseil de Sécurité des Nations unies, se concerteront et tiendront les autres membres pleinement informés. Ils veilleront, dans l'exercice de leurs fonctions, à défendre les positions et l'intérêt de l'Union, sans préjudice des

responsabilités qui leur incombent en vertu de la Charte des Nations unies.

Le mécanisme prévu est simple en apparence et complexe dans son fonctionnement. Le Conseil européen définit les orientations générales. A partir de ces dernières, le Conseil des ministres des Affaires étrangères arrête à l'unanimité les questions qui feront l'objet d'une action commune. Par ailleurs, pour chacune de ces actions, le Conseil "en fixe la portée précise, les objectifs généraux et particuliers que s'assigne l'UE dans la poursuite de cette action, ainsi que les moyens, procédures, condition et, si nécessaire, la durée applicable à la mise en œuvre": dans cette seconde phase, la décision sera prise à la majorité qualifiée.

La position commune n'est pas seulement exprimée et défendue par l'Union mais également menée par le Conseil. En ce qui concerne son application, il est prévu que toute prise de position ou action nationale envisagée en application d'une action commune ne fait l'objet – sauf urgence absolue – d'une information préalable de façon à permettre une concertation. Signalons simplement qu'aucune mesure n'a été prévue à l'encontre des Etats qui s'écartent de la position commune ou ne contribuent pas efficacement à l'action commune de l'Union²

Les Etats membres n'ont pas repris le concept de domaine d'intérêt essentiel commun pour faire l'objet d'actions communes. Ils ont discuté la possibilité de dresser une liste indicative révisable de ces "domaines d'intérêt essentiels communs". Cette liste comprenait la participation de l'UE à des opérations de maintien de la paix dans le cadre de l'ONU et des interventions humanitaires, les relations avec les Etats-Unis, la Russie, les questions de l'Organisation de la sécurité et de la coopération en Europe (OSCE), les relations avec les pays méditerranéens et les pays de l'Europe centrale et orientale (PECO).

² L'article J.1 précise les domaines couverts par la PESC.

L'action commune est décidée à l'unanimité. Il convient de signaler que le principe général défini à l'art. J.8 est atténué par la possibilité d'introduire, pour les questions de procédure et pour la mise en œuvre des actions communes, le vote à la majorité qualifiée. Cette ouverture plus symbolique que réelle peut être bloquée par le Conseil statuant à l'unanimité sur les questions "au sujet desquelles des décisions doivent être prises à la majorité qualifiée".

En ce qui concerne la communautarisation de la PESC, la seule innovation est l'association de la Commission aux travaux de la PESC (art. III.9). La Commission, comme chaque Etat membre, ne peut pas simplement saisir le Conseil de toute question de la PESC et lui soumettre des propositions, mais elle participe à l'information du Parlement européen.

Il est évident que ces dispositions ne permettent pas à l'UE de se comporter comme une unité politique sur la scène internationale.

Il est opportun de signaler que les questions de défense font l'objet d'un traitement spécifique. D'après l'art. J.4, "la PESC inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union", y compris à terme, d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune. L'UE demandera à l'UEO d'élaborer et de mettre en œuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense.

En matière de défense, l'unanimité est exigée pour la prise de décision. De surcroît, la politique de l'UE n'affecte pas le caractère spécifique de la politique sécurité et de défense de certains Etats membres. La politique de l'UE respecte les obligations découlant pour certains Etats membres du traité de l'Atlantique-Nord. Selon l'art. J.4.2, l'UEO fait partie intégrante du développement de l'Union, définition des rapports entre certains membres de l'Union d'une part et le pacte atlantique et l'UEO d'autre part.

Il est généralement admis que les questions de défense ne peuvent pas, en l'état actuel des choses, faire l'objet de la procédure d'action commune. Mais elles font partie de l'application des obligations d'informations et de concertation, et le cas échéant, de la procédure de position commune. En principe l'UEO devient le bras armé de l'Union européenne.

Plusieurs incertitudes ou ambiguïtés règnent en matière de l'UEO. D'abord, tous les quinze Etats de l'UE ne sont pas membres de l'UEO. D'une part, il y a des pays membres de l'UE qui sont observateurs au sein de cette organisation (l'Irlande, le Danemark). D'autre part, les trois derniers pays neutres adhérant à l'UE n'ont pas encore clarifié leur statut au sein de cette organisation: ce sont l'Autriche, la Finlande et la Suède. Ensuite, le rapport entre l'UEO et l'OTAN n'est pas clairement défini. Signalons une dernière ambiguïté concernant l'UEO. Les pays membres sont liés par une clause d'engagement militaire automatique en cas d'agression contre l'un d'entre eux. Au moment de l'adhésion grecque, la déclaration introduite sur la demande britannique limite considérablement la portée de cette clause. En cas de conflit entre un pays membre de l'OTAN et de l'UEO, cette clause ne sera pas appliquée.

L'UEO reste discrète pour ne pas dire muette sur l'élargissement de l'OTAN vers les PECO.

2. *La difficulté d'application de la PESC*

Précisons d'emblée que l'UE rencontre plusieurs difficultés d'application non seulement en matière d'application de la PESC mais aussi dans le domaine commercial. Selon la Commission, une "obscurité" règne au sein des Quinze dans l'application du traité de Maastricht. Examinons brièvement en quoi consistent ces difficultés et cette obscurité.

En ce qui concerne la politique commerciale commune, les modifications apportées par le traité de Maastricht sont à la fois

peu nombreuses et limitées. Mais la suppression de l'art. 116 est apparue comme un autre facteur de complication. En fait, cet article établissait un devoir de coopération entre les Etats membres au sein des organisations internationales. En d'autres termes, c'était un instrument efficace en matière de compétences partagées.

La conduite d'une politique commerciale commune cohérente demeure problématique. Signalons simplement que la structure du droit communautaire d'une part et l'interprétation restrictive de la Cour de Justice d'autre part apparaissent manifestement dépassés par les réalités commerciales. Dans le domaine des services et de la propriété intellectuelle, l'existence des compétences partagées compliquent la tâche et l'efficacité de l'UE. Dans les domaines de compétences partagées la prise de décision à l'unanimité dans une phase et la majorité qualifiée dans l'autre étape de la prise de décision ne permettent pas une unité d'action extérieure de l'UE. Il y a d'une part une difficulté croissante de coordination au sein des organisations internationales spécialisées des Nations unies, par exemple le blocage observé au sein de l'Organisation internationale du travail (OIT). D'autre part, en raison de compétences partagées, l'UE n'arrive pas à définir sa position dans les conférences internationales. Par exemple la Commission a apporté devant la Cour l'accord sur le respect des mesures de conservation par les navires pêchant en haute mer qui avait été conclu sous l'égide de la FAO.

L'art. 130 U à Y du traité de l'UE permet l'inclusion de la coopération au développement dans les domaines communautaires. La coordination volontaire prévue entre les politiques d'aide nationales bilatérales et l'aide communautaire reste insuffisante et surtout elle fonctionne "largement dans le sens unique". Les Etats membres n'exposent pas leurs politiques d'aides nationales dans les instances du Conseil. Cette absence de coordination diminue l'efficacité de l'aide, favorise le comportement de cavalier seul et annule les économies d'échelles.

L'art. 228A prévoit la sanction économique à l'égard des pays tiers. Son application restrictive crée une autre complication encore.

En pratique, l'article cité devrait ainsi permettre la définition concrète à la majorité qualifiée des sanctions communautaires, après une décision préalable prise au titre de la PESC se prononçant sur le principe d'une rupture des relations économiques.

L'adoption de certaines positions communes a en effet conditionné par le biais de l'unanimité (intergouvernementalisme classique), le contenu des sanctions.

Le contenu des mesures est resté limité pour l'essentiel aux échanges commerciaux et de services ainsi qu'à la suspension des liaisons aériennes. En fait, l'art. 228A dépasse le cadre limité de la politique commerciale et concerne les relations commerciales au sens large du terme.

Depuis l'entrée en vigueur du traité sur l'UE en 1993 jusqu'en mai 1995, onze positions communes sont adoptées³. Elles portent en grande majorité sur des sanctions économiques.

Dans la formalisation des positions communes, une évolution positive est observée dans le comportement des Etats membres. Ils ne se contentent plus de coordonner et d'aligner leurs positions mais cherchent à mener des entreprises concrètes.

Des actions communes décidées jusqu'à présent nous montrent deux caractéristiques principales de cette politique:

1. Le rétrécissement de leur portée entre le mandat conféré par le Conseil et ce qui est finalement réalisé. Il provient de la pratique de l'unanimité et de divergences d'interprétation entre les Etats membres et la Commission.

2. La diversité de leur nature puisqu'elles vont d'opérations *ad hoc* (l'observation électorale) à l'initiative réglementaire (contrôle des mines antipersonnel) et de la diplomatie (le traité

³ "Rapport de la Commission pour le groupe de réflexion", CIG, Bruxelles, Commission européenne, 1995, p. 62.

de non-prolifération) à la mobilisation pratique de ressources considérables (aide humanitaire en Bosnie).

Nous observons, quant au rôle des différents instruments, que les positions vont des orientations fondamentales à des actions concrètes, alors que les actions peuvent se limiter à des mesures diplomatiques ou administratives *ad hoc*.

Le recours à l'unanimité, y compris là où le traité prévoit la possibilité d'utiliser la majorité qualifiée, est un problème de la PESC et la cause de son inefficacité. Le recours à l'unanimité et aux déclarations (deux par semaine) était une donnée de la coopération politique; elle redevient une pratique malgré l'existence d'autres instruments.

Les piliers du traité ne sont pas des structures isolées mais doivent être interconnectés pour que l'UE fonctionne comme une unité. En ce qui concerne les questions budgétaires, certaines confusions existent (le financement est prévu dans le budget communautaire pour un pilier et dans le budget national pour l'autre). Le problème consiste sur les dépenses opérationnelles totales effectuées aux actions communes, la majorité a été mise à la charge du budget communautaire et le reste à la charge des Etats membres.

Il existe également quelques complications administratives entre l'UEO et l'UE, la première assiste rarement aux réunions du Conseil de l'UE. Il paraît nécessaire d'améliorer l'échange de documents et la participation croisée des secrétariats aux réunions.

Nous remarquons que l'action internationale collective de l'Union se limite très souvent à une simple prise de position, ce qui se traduit généralement par une déclaration rendue publique à la suite du Conseil des ministres ou Conseil européen. Les déclarations ont souvent un contenu vague atténuant sensiblement leur caractère opérationnel.

Il ne faut pas non plus oublier plusieurs aspects positifs observés depuis l'entrée en vigueur de ce traité. Le Conseil a

adopté des positions communes pour définir le cadre général des relations de l'Union avec certains pays tiers. Il convient de citer aussi la création de l'Eurocorps comme une force intégrée et multilatérale responsable devant l'UEO, et la création d'un groupe informel de réflexion sur les armements.

En guise de conclusion

L'Union européenne a établi un réseau très dense de relations commerciales et économiques avec toutes les parties du globe. Elle n'est pas seulement le plus important bloc commercial, mais aussi un des premiers bailleurs de fonds au monde en faveur des pays en développement. Il faut en outre tenir compte de son action et de sa contribution réelle à l'aide humanitaire et au processus de paix dans le monde. Cependant l'UE donne souvent l'impression que son poids économique, commercial et financier ne se traduit pas au niveau international. Plus grave encore est le fait que, depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, elle n'a pas su et pu intégrer les différents instruments à sa disposition dans une approche cohérente et efficace. Ces dispositions sont timidement appliquées d'une part et, d'autre part, le comportement cavalier des Etats membres a considérablement diminué son efficacité. Plusieurs initiatives personnelles se sont déroulées sans que les partenaires soient officiellement informés et consultés.

L'action de l'UE en matière de PESC nous donne l'impression d'un ensemble inachevé. Elle ne retire pas de bénéfice et d'influence de cette situation privilégiée. En fait, l'UE n'a pas su ni pu jusqu'à présent former son unité sur le plan international, mais elle nous montre plutôt une "diversité dans l'action".

Plusieurs arguments sont avancés pour expliquer cette situation paradoxale, entre son poids économique et sa faible influence sur le plan international.

Tout d'abord, il existe un chevauchement entre le premier pilier (l'union économique) et le second, la PESC. Le premier

est géré par le processus communautaire alors que le second fonctionne d'après les principes intergouvernementaux.

Ensuite, il y a des positions divergentes entre les Etats membres sur la communautarisation ou non de la PESC. Pour eux, la PESC est liée à la souveraineté des Etats membres et doit se limiter au cadre institutionnel. Donc, le respect de la structure en piliers doit être préservé. Par contre, le rapport de la Commission pour le groupe de réflexion préparant la conférence intergouvernementale de 1996 souligne que ce manque d'efficacité se ressent non seulement dans la prise de décision communautaire, mais dans la représentation extérieure de l'Union. Les pays tiers ont du mal à distinguer clairement les différentes parties de l'Union et le statut juridique et les pouvoirs de chacune d'elles ⁴. En revanche, un petit groupe minoritaire est favorable à une réelle communautarisation de la PESC et à une simplification de cette structure en piliers. Le cadre de la PESC dépasse timidement le contexte limité de la coopération politique, dont les deux caractéristiques sont le recours à l'unanimité et aux déclarations.

La PESC n'a pas permis une amélioration institutionnelle. Elle n'est qu'une tentative de coordination de la politique des Etats membres, et non d'une politique regroupant sous un dénominateur commun l'ensemble des moyens humains, financiers et opérationnels de l'Union. Les événements de l'ancienne Yougoslavie, ainsi que ceux du Burundi et du Rwanda ont démontré d'une manière brutale que la PESC n'a jamais vu le jour, tandis que l'amélioration institutionnelle espérée n'a jamais été concrétisée⁵.

Pour expliquer cette situation, la Commission avance trois raisons. L'existence de compétences partagées entre l'UE et les Etats membres en matière de politique étrangère par le simple fait que les divers éléments de la PESC sont interconnectés

⁴ *Ibid.*, p. 67.

⁵ Pour le détail, voir la conférence de Jean-Luc Dehaene, Bruxelles, 24 avril 1996.

mais non isolés. La seconde difficulté provient de la structure de l'UE en trois piliers. Enfin, le traité de Maastricht a créé un système de décision lourd et complexe en matière d'articulation entre politique étrangère et sanctions économiques. En d'autres termes le traité comporte d'abord une grande insuffisance, en plus des autres, résultant de la non application du traité. Nous pouvons terminer notre intervention par une formule de Zbigniew Brzezinski: en ajoutant des petits, on ne saurait faire un grand ⁶.

⁶ Cf. Zbigniew BRZEZINSKI, "Carrefours européens", dans *Illusions dans l'équilibre des puissances*, Paris, L'Herne, 1977 (version d'origine: "The European Crossroads", dans *Atlantis Lost: U.S.-European relations after the Cold War*, James Chace et Earl C. Ravenal (éds), New York, New York University Press, 1976.

Une politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne pour la Méditerranée? Eléments de réflexion

*Carlos Echeverría Jesús*¹

Dans les années quatre-vingts-dix, l'Union européenne a tiré certains enseignements des échecs du passé dans la Méditerranée – bilatéralisation stricte des relations avec les pays du bassin, absence d'une prépondérance politique dans la région, etc. Elle travaille maintenant à définir avec ses partenaires méditerranéens une politique de bon voisinage par le biais du *processus euro-méditerranéen de Barcelone* même si les obstacles ne manquent pas. Depuis 1992, la concertation en Méditerranée occidentale est dans l'impasse, en raison de la situation en Algérie et de l'embargo de l'ONU à l'encontre de la Libye, alors que la proposition espagnole, appuyée par l'Italie, d'instituer une Conférence pour la sécurité et la coopération en Méditerranée (CSCM) n'a pas encore abouti. De plus, certains cadres ad-

¹ La responsabilité des points de vue exprimés ici incombe à l'auteur seul; ils ne reflètent en aucun cas les politiques de l'UEO, de l'UE ou celles de l'Institut de prospective technologique à Séville dont il est actuellement visitant scientifique.

ditionnels de dialogue et de coopération dirigés par l'OTAN, l'UEO ou l'OSCE sont déjà entamés dans la région.

Le succès de la Conférence euro-méditerranéenne tenue Barcelone en novembre 1995 par les vingt-sept Etats tient notamment aux facteurs suivants:

- 1) la Conférence a réussi à adopter à l'unanimité et sans réserves une Déclaration ambitieuse² et un programme de travail qui la complète, établissant les bases des relations euro-méditerranéennes à l'horizon du XXI^e siècle. Ces deux documents ont en fait garanti la continuité de la Conférence;
- 2) elle a rassemblé autour d'une même table des participants – tels que la Syrie, le Liban, Israël et l'Autorité palestinienne – dont certains sont absents d'autres forums;
- 3) les pays représentés se sont fermement engagés – par une Déclaration politique solennelle – à respecter une série de règles de conduite, afin de garantir la sécurité et la stabilité tant à l'intérieur de chaque pays que dans l'ensemble de la région.

I. Discussion sur le volet politique et de sécurité

Les vingt-sept Etats engagés dans le processus de Barcelone sont en train d'examiner les modalités de leur partenariat au plan politique et en matière de sécurité.

Trois organismes ont été créés dans le programme de travail:

- 1) *Réunions périodiques des ministres des Affaires étrangères*

² La Déclaration établit le cadre pour les relations politiques, économiques, culturelles et sociales entre les vingt-sept partenaires. Voir *Barcelona Declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference (27-28 November 1995)* [Barcelone, 28 November 1995], et son *Work Programme* en annexe.

Une politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne

L'impulsion politique est donnée à haut niveau par les réunions périodiques des ministres des Affaires étrangères qui auront pour but de superviser l'application de la Déclaration et de définir des actions permettant d'accomplir les objectifs de celle-ci. La première réunion a eu lieu les 15 et 16 avril 1997 à La Valette (Malte) avec le but d'examiner le partenariat. Elle a été suivie par une réunion *ad hoc* les 2 et 3 juin 1998 à Palerme. La présidence allemande de l'UE prépare maintenant la troisième réunion ministérielle (*Barcelone III*) qui aura lieu à Stuttgart les 15 et 16 avril 1999.

2) Le Comité euro-méditerranéen

Le Comité euro-méditerranéen du processus de Barcelone, qui tient des réunions périodiques, est composé par la *troïka* de l'Union et un représentant de chacun des associés méditerranéens. Il prépare les réunions des ministres et stimule tous les aspects de l'association euro-méditerranéenne. Le Comité devra également jouer un rôle d'évaluation, assurer la cohérence de la démarche et maintenir une évolution globale et concomitante des diverses composantes du partenariat.

3) Les réunions du groupe des hauts fonctionnaires sur les questions politiques et de sécurité

Ce groupe a été créé dans le programme de travail et son but est de mener à terme un dialogue politique pour "créer progressivement un espace de paix, de stabilité et de sécurité dans la Méditerranée".

Les réunions ont été quelque peu perturbées par le climat régnant dans le processus de paix au Proche-Orient, mais le bilan de trois années de réunions s'avère positif. Les hauts fonctionnaires ont convenu de la rédaction de plusieurs documents et d'une liste de mesures de confiance et de sécurité pour la région. Par exemple, lors de leur réunion de coordination du 7^e octobre 1996, en dépit des incertitudes dues à l'évolution du

processus de paix au Proche-Orient, les pays arabes avaient décidé, sous l'égide de l'Algérie, de ne pas entraver le déroulement des discussions portant surtout sur l'établissement de mécanismes de dialogue et de coopération. La discussion s'était concentrée sur le document de travail que la présidence irlandaise de l'UE a présenté pour l'organisation de la coopération en matière politique et de sécurité.

Le document de réflexion de la présidence irlandaise avait établi comme objectif immédiat l'établissement d'un programme opérationnel à court terme, avec un calendrier précis, afin de mettre en route un processus progressif au cours duquel seraient élaborés des accords de plus en plus vastes en matière de coopération, de sécurité et de stabilité, en vue de convenir à terme d'une *Charte pour la sécurité et la stabilité dans la Méditerranée*. A long terme, ce processus devrait aboutir à l'adoption de mesures de confiance et de sécurité (MDCS). Depuis 1996, une longue liste de MDCS a fait l'objet de discussions entre hauts fonctionnaires, à savoir:

- un code de conduite sur le comportement "politico-militaire" des partenaires;
- la notification préalable et l'observation des manœuvres ou activités militaires;
- des mécanismes de consultation sur les activités militaires "inhabituelles";
- la coopération en ce qui concerne les incidents dangereux à caractère militaire;
- les échanges annuels d'informations militaires, en particulier sur la planification de la défense;
- un mécanisme de règlement pacifique des différends.

S'agissant du court terme, la priorité a tout d'abord été accordée à l'échange d'informations sur le respect des accords

Une politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne

internationaux en matière des droits de l'homme ³, puis l'identification d'un réseau d'instituts de politique étrangère, soit *EuroMeSCo (Euro-Mediterranean Study Commission)* créée en juin 1996 à Sesimbra (Portugal).

En outre, certains domaines pouvant faire l'objet de négociations, à vingt-sept ou dans une formation plus restreinte, ont été examinés:

- la diplomatie préventive;
- les relations de bon voisinage;
- les mécanismes d'alerte rapide;
- les réunions méditerranéennes de hauts responsables militaires;
- l'échange d'informations sur les programmes d'activité militaire et sur les budgets militaires;
- les échanges de visites de responsables militaires et d'étudiants d'écoles militaires, ainsi que l'échange de programmes de formation militaire;
- les séminaires sur les doctrines militaires;
- l'échange d'observateurs aux exercices militaires;
- les exercices militaires conjoints;
- l'abandon de la propagande agressive;
- la formation d'experts en matière de désarmement.

Il a été admis que l'instauration de la confiance et la stabilité dépassent largement le domaine de la sécurité; on a relevé

³ Cet échange a déjà été approuvé, et les vingt-sept partenaires ont reçu un questionnaire du secrétariat général du Conseil de l'UE sur l'état des ratifications et signatures des instruments internationaux en matière des droits de l'homme.

l'importance des autres mesures prévues par le dialogue ouvert à Barcelone (l'économie, l'environnement, la culture, etc.)

Parmi les MDCS qui furent approuvées, il convient de rappeler les suivantes:

Au niveau de la transparence: pendant la réunion du 20 novembre 1996, les vingt-sept partenaires ont reçu deux questionnaires du secrétariat général du Conseil de l'Union:

Un premier questionnaire sur la ratification/signature des instruments internationaux en matière de désarmement et de contrôle des armements;

Un deuxième sur la ratification/signature des conventions internationales en matière de terrorisme.

Au niveau de la formation/information: la Commission européenne a confié en 1996 à l'Académie méditerranéenne des études diplomatiques, à Malte, la tâche d'organiser un cours bi-annuel d'information pour des diplomates des vingt-sept Etats partenaires.

Au niveau de la coopération opérationnelle: un réseau de services de protection civile de la région euro-méditerranéenne a été créé en 1997 et il est devenu opérationnel en 1998⁴

Au niveau de projets: un réseau des instituts d'études de défense a été envisagé, mais les obstacles toujours présents dans le processus de paix au Proche-Orient ont empêché d'avancer dans le domaine strictement militaire. La création d'un tel réseau serait utile pour dissiper les malentendus généraux qui existent entre le Nord et le Sud mais aussi entre pays du Sud.

⁴ Commission européenne (DG IB): *Projet pilote pour la création d'un système Euro-Med de prévention de réduction et de gestion des catastrophes d'origine naturelle et humaine*, Bruxelles, 21 janvier 1998.

Une politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne

En ce qui concerne le Proche-Orient, alors que l'Europe représente une force économique dans la région, sa position politique reste marginale. Malgré cette situation, l'Union a eu toujours l'ambition de se voir reconnaître des compétences politiques: en novembre 1996, le Conseil de l'UE a ainsi désigné l'ambassadeur Miguel Angel Moratinos comme le représentant de l'Union pour le processus de paix ⁵.

II. Le rôle de l'Union de l'Europe occidentale et des autres organisations de dialogue et de coopération

A partir de 1992, l'UEO a établi des contacts avec l'Algérie, le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie. En 1993, le sous-groupe *Méditerranée*, mis en place en 1987 sous l'autorité du Conseil permanent et composé de représentants des Ministères des Affaires étrangères et de la Défense, est devenu un groupe de travail du Conseil. Ses travaux ont permis la mise en œuvre d'un dialogue institutionnel permanent entre l'UEO et les quatre pays maghrébins, dialogue qui se poursuit aujourd'hui.

Depuis 1994, le Groupe a dû tenir compte des répercussions "de l'entrée en vigueur du traité sur l'UE, de la mise en œuvre de la PESC, du rôle de l'UEO en tant que composante de défense de l'UE, ainsi que de mesures visant à assurer une coopération étroite entre l'UE et l'UEO" et des "relations de travail étroites entre l'UEO et l'OTAN fondées sur la transparence et la complémentarité". Le 8 février 1995, le Conseil de l'OTAN a décidé d'inviter l'Égypte, Israël, le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie à la première partie du dialogue, qui est de nature politique. Dans la seconde moitié de 1995, l'OTAN a maintenu cette orientation en étendant l'invitation à la Jordanie. L'initiative méditerranéenne de l'OTAN est toujours active sur des domaines tels que les séminaires et cours au Collège de dé-

⁵ André RICHE, "Mission impossible pour l'Europe au Proche-Orient?" *Le Soir* (Bruxelles), du 9 janvier 1997, p. 8.

fense de l'OTAN à Rome ou à la *NATO "Shape" school* à Oberammergau (Bavière) et les réunions à différents niveaux avec les partenaires à Bruxelles.

En 1994, le dialogue de l'UEO a été élargi à l'Égypte, en 1995 à Israël et en 1998 à la Jordanie. Les ministres de l'UEO ont précisé que ce dialogue contribue à la sécurité régionale et à la compréhension mutuelle; il vient en outre compléter les activités menées dans d'autres instances – notamment le processus de Barcelone et le dialogue de l'OTAN – pour établir de nouvelles conditions de stabilité et de sécurité dans le bassin méditerranéen. Les ministres ont confirmé que le sous-groupe *Méditerranée* du Conseil de l'UEO apportera, dans le cadre de son mandat général et de ses compétences, son acquis au processus de Barcelone en réponse à des demandes de l'UE⁶. S'agissant de la substance donnée à son dialogue méditerranéen, l'UEO poursuit les échanges d'informations avec ses partenaires méditerranéens, en particulier sur la gestion des crises, l'aide humanitaire, l'alerte rapide, et l'entraînement aux missions de maintien de la paix et aux opérations humanitaires de déminage terrestre.

Le sommet de l'OSCE réuni à Budapest en décembre 1994 a marqué le lancement d'un programme diversifié d'échanges d'informations, de dialogue et de coopération entre l'OSCE et les partenaires de la Méditerranée. Un groupe de contact avec les partenaires méditerranéens a été créé dans le cadre du Conseil permanent de l'OSCE. En plus, l'OSCE a tenu quatre séminaires officiels – au Caire (en 1995 et en 1997), à Tel Aviv (en 1996) et à La Valette (1998) – pour examiner la possibilité d'appliquer à la Méditerranée les mesures de confiance et de sécurité que l'Europe a d'ores et déjà expérimentées.

Dans le domaine strictement militaire, les ministres des Affaires étrangères et de la Défense d'Espagne, de France, d'Italie

⁶ *Déclaration ministérielle de l'UEO à Rhodes*, du 12 mai 1998, point 49, et *Déclaration ministérielle de l'UEO à Erfurt*, du 19 novembre 1997, point 48.

Une politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne

et du Portugal – soit les quatre pays participants aux Euroforces (EUROFOR ET EUROMARFOR) – se sont montrés prêts à développer des actions de coopération avec les pays méditerranéens non-membres de l'UEO⁷.

Le processus de paix au Proche-Orient, la conférence économique de développement régional lancée à Casablanca en 1995 et le Forum méditerranéen constituent eux aussi des réponses aux défis de la région. Le processus de paix au Proche-Orient a certes favorisé, par le biais de ses cinq groupes de travail (contrôle d'armements et sécurité régionale, coopération régionale, eau, réfugiés et environnement), l'instauration de réseaux réciproques dans un esprit pragmatiste, mais il est aujourd'hui bloqué. Le sommet économique réuni à Casablanca en 1995, en présence de responsables politiques et de représentants du secteur privé, illustre l'ampleur des espoirs nourris dans la région. Le Forum méditerranéen lancé en 1994 a donné un caractère informel à la réunion des ministres des Affaires étrangères, et a créé trois groupes de travail pour traiter respectivement des aspects politiques, socio-économiques et culturels de la coopération. Récemment encore, le Forum a reçu comme nouvelle mission le renforcement du processus de Barcelone.

Conclusions

La tenue de la Conférence montre bien que la région méditerranéenne a besoin de choix stratégiques, de politiques globales et structurantes. Le processus de Barcelone montre de son côté que l'Union est finalement à la recherche d'une politique commune dans la Méditerranée. Mais, pour mener à bien la coopération élargie, il faudra impérativement œuvrer pour que la Méditerranée devienne une zone de sécurité et de stabilité, et

⁷ *Declaration issued by the Foreign Affairs and Defence Ministers of the Member States of the Euroforces, Paris, 13 May 1997.*

admettre que le processus de paix au Proche-Orient, encore très fragile, sera sans doute long et ardu.

Dans le suivi de la Conférence de Barcelone, l'UE tente de mettre en place avec les partenaires du Sud de la Méditerranée un véritable mécanisme de politique de sécurité. Le partenariat politique et de sécurité sera probablement le plus difficile à mettre en œuvre. Cela tient à la persistance des conflits ouverts ou latents. En fait, c'est dans la corbeille "politique et sécurité" que les progrès accomplis depuis la Conférence de Barcelone peuvent être considérés comme les plus importants: accord sur un certain nombre de MDCS concrètes; création d'un mécanisme institutionnel de dialogue et de concertation; élaboration d'un plan d'action pour le travail continu; une charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité dans la région, actuellement en préparation, etc.

De leur côté, l'UEO, l'OTAN et l'OSCE cherchent également à développer la confiance réciproque et la sécurité en Méditerranée. Les organisations impliquées dans la Méditerranée doivent dans un premier temps coopérer, avant d'y adopter des mesures de confiance et de sécurité concrètes. La pluralité des dialogues institutionnalisés dans la région est un atout important. Néanmoins, tous les efforts doivent être faits pour que les différentes contributions se complètent les unes les autres.

Une politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne

Chargé de Recherches à l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO), Paris

A présent, l'auteur est Visitant Scientifique à l'Institut de Prospective Technologique (IPTS) de la Commission européenne à Séville (Espagne).

La Méditerranée, espace de stabilité ou protectorat américain?

Mustapha Benchenane

Depuis que les hommes sont animés par la curiosité qui les incite à aller voir ce qu'il y a au-delà de l'horizon, mais aussi par la nécessité et par la volonté de puissance, ils ont cherché, souvent à l'abri du prétexte de la "liberté de navigation", à dominer les mers.

C'est ce qu'écrivait Francis Bacon en 1612 dans son essai "Of the True Greatnesse of Kingdomes and Estates"¹:

[...] celui qui commande la mer jouit d'une pleine liberté et pourra prendre de la guerre autant ou aussi peu qui lui plaira; tandis que ceux qui sont les plus forts sur terre se trouvent malgré tout fréquemment dans de grands embarras.

Les Anglo-Saxons parlent de *sea-power*.

La maîtrise des mers est une dimension essentielle de toute politique de puissance. C'est pourquoi les Américains maintiennent en Méditerranée l'armada la plus considérable qu'on ait jamais vue dans cette zone.

¹ Essai XXIX, traduit par Maurice Castelain, dans *Essais*, Paris, Aubier, 1940, p. 166-67 [édition bilingue rééditée en 1979 sous le titre *Essays / Essays*, Paris, Aubier, pp. 64-65].

La Méditerranée, berceau de la civilisation – ce qui fait sa singularité – est encore de nos jours un carrefour stratégique incomparable. Divisée en deux bassins – occidental et oriental – elle est enserrée entre l’Europe, l’Asie et l’Afrique. D’une superficie de trois millions de kilomètres carrés, elle est étroite et ne dépasse jamais huit cents kilomètres de largeur. Rappelons que la Sicile est à moins de 145 kilomètres de la côte africaine, laquelle n’est qu’à 176 kilomètres de la Sardaigne, et se trouve à 257 kilomètres de la Crête. Quant au détroit de Gibraltar, il a moins de 13 kilomètres de largeur et le Bosphore ne dépasse jamais mille six cents mètres. Le canal de Suez établit une communication entre la Méditerranée et l’océan Indien et ce même canal permet aux navires, *via* les Détroits turcs, de passer de la mer Noire à l’océan Indien, ce qui n’est pas sans importance en particulier pour la Russie dont la plupart des ports sont pris dans les glaces plusieurs mois par an.

Ces quelques données suffisent à mettre en relief une proximité, qui n’est pas que géographique, entre les deux rives de la Méditerranée. Il est en effet impossible d’être si proche sans être en même temps dans la relation fraternelle qui est faite à la fois d’attirance et de rejet, de solidarités et de conflits. C’est tout à la fois l’intérêt et le drame des relations euro-méditerranéennes.

Les relations entre le Nord et le Sud de la Méditerranée ont toujours été régies par des rapports de force, les uns dominant les autres et inversement selon les époques. Il y a eu de tout temps chez le puissant du moment un rêve, un fantasme, une volonté d’unifier la Méditerranée à son profit. C’est ainsi que l’antagonisme au niveau des intérêts économiques, la passion pour ses propres croyances au détriment de celles du voisin, la prétention à détenir le monopole du “message révélé”, l’intolérance et les haines nées de malentendus, les brassages de populations, les métissages réels et souvent non reconnus, toutes ces données déterminent la nature même du lien unissant les

peuples des deux rives qui ne sont pas des étrangers les uns pour les autres tout en étant chez eux dans cette zone.

Les Etats-Unis, puissance hégémonique en Méditerranée

La nature de la présence américaine est radicalement différente, même si elle est plus ancienne qu'on ne le croit. Elle est différente à plusieurs égards:

Les Etats-Unis sont une "île-continent" appartenant à un autre monde sur le plan géographique – plusieurs milliers de kilomètres séparent la Bretagne et Gibraltar de la côte est de l'Amérique, Washington étant encore plus éloigné d'Istanbul, d'Alexandrie ou de Beyrouth. Aux plans culturel et psychologique, les Etats-Unis sont le produit de leur environnement et de leur passé. Peuple originaire en grande partie d'Europe, il demeure par rapport à la Méditerranée, un peuple étranger.

Se pose alors la question, volontairement candide: Mais que font-ils donc si loin de chez eux...?

L'étonnement de Candide est encore plus grand devant cette présence multiforme. Elle est si massive dans le domaine naval que les pays riverains de cette mer, ceux qui en constituent la géographie, semblent marginalisés, chez eux, par cet étranger venu d'un ailleurs si éloigné...

Il est étonnant que nous avons l'impression de commencer à peine à se rendre compte du caractère singulier, insolite de cette réalité.

Un document ancien du Conseil national de sécurité des Etats-Unis désigné NSC 12 révèle toute l'importance que les dirigeants américains accordent à la Méditerranée:

Les rivages de l'Afrique du Nord prolongent les rivages de l'Europe atlantique et de l'Afrique méditerranéenne. Nous ne pouvons donc tolérer que ces régions tombent sous le contrôle d'une puissance hostile. Ou même sous son influence indirecte.

Nous sommes donc directement concernés par la stabilité de ces régions².

Les Etats-Unis n'imaginent pas que cette zone puisse être stabilisée par les pays méditerranéens eux-mêmes. Ces derniers, aux yeux des Américains, ne sont pas capables d'avoir la maîtrise de leur propre destin. Plus tard cette conception de la "mission stabilisatrice" sera formulée par la théorie du "vide" chère au président Eisenhower à partir de 1957. Cela signifie: si nous ne sommes pas là, il y aura un vide que nos adversaires ne manqueront pas de combler à nos dépens. Selon cette perception, il est invraisemblable que d'autres Etats puissent être indépendants et souverains, autonomes dans la définition de leurs intérêts et dans l'élaboration d'une politique nationale. Cette vision des choses et la conviction d'avoir des intérêts fondamentaux sinon vitaux à défendre à des milliers de kilomètres de ses frontières définissent l'impérialisme.

L'hégémonie américaine se fonde sur trois facteurs principaux: la faiblesse structurelle de l'Europe et du monde arabe; les moyens militaires lourds dont dispose cette puissance; enfin la capacité de Washington à avoir des alliés dans cette région.

La présence américaine en Méditerranée ne serait pas ce qu'elle est si les pays riverains ne présentaient pas une faiblesse de nature structurelle.

Les Américains forts de la faiblesse euro-arabe

A cet égard, l'Europe a fait beaucoup de progrès dans la voie de son unification. Le traumatisme profond provoqué par les tra-

² Extrait de la directive NSC 12, dont l'essentiel a été repris [sans datation aucune ni mention de la source] par Nerin E. GUN dans *Les secrets des archives américaines*, t. II: *Ni De Gaulle ni Thorez*, Paris, Albin Michel, 1983, p.446. [NB. Au vu de la traduction et des coupures, également arbitraires, effectuées par Nerin Gun, nous tenons à reproduire en annexe la rédaction d'origine de cet extrait du mémorandum du *Policy Planning Staff*. – EURYOPA-Etudes.]

gédies qu'ont été pour les peuples d'Europe les deux conflits mondiaux a permis de comprendre qu'on ne construit pas par la guerre mais par la coopération. Celle-ci doit d'abord être économique, avant d'être politique: il faut au préalable établir un climat de confiance et apprendre à faire des choses ensemble, même si ces premières réalisations peuvent sembler modestes. Cela permet de mieux se connaître et d'apprendre à vivre ensemble. L'autre cesse d'être une menace pour devenir un partenaire.

Processus certes avancé, l'unification de l'Europe se trouve souvent ralentie sinon stoppée par des crises internes, aggravées qu'elles sont parfois par des interférences américaines. On constate en effet que ce bouleversement considérable qu'est le grand dessein d'une Europe unie se heurte à plusieurs types de résistances: de la part d'abord de ceux qui ne perçoivent pas les gains qu'ils pourraient en retirer; de la part ensuite de ceux que la crise économique fragilise et qui voient, par exemple dans la monnaie unique, une cause d'aggravation du chômage; de la part enfin de ceux qui, se cramponnant à une "identité nationale", craignent qu'elle ne soit en danger de mort dans une Europe germanisée. Alors que seuls les grands ensembles ont à l'évidence une chance de survivre et de progresser, on assiste à l'exaspération de sentiments d'appartenance régionalistes, dans lesquels la quête d'une identité culturelle – les Basques –, ou le triomphe de l'égoïsme le plus cynique dans le domaine économique – la Ligue lombarde –, ou encore un mélange des genres (revendication identitaire, exigence d'un développement régional, phénomène mafieux) – Corse – semblent tourner le dos aux exigences du simple bon sens.

En même temps, quand des intérêts catégoriels sont menacés, bien des gouvernements – pour des raisons de politique intérieure strictement électorale – prennent fait et cause pour ceux qui font le plus de bruit et dont les revendications sont les plus médiatisées. On l'a constaté lors de la crise dite de la "vache folle" dans laquelle le gouvernement britannique entendait dé-

fendre les intérêts des éleveurs de son pays au détriment de la santé de dizaines de millions de consommateurs européens.

Si nous nous plaçons toujours au niveau des Etats, on voit ces derniers analyser leurs intérêts de façon divergente. Cela paralyse leur action sur le plan international. L'Europe est rarement en mesure de parler d'une seule voix dès qu'il s'agit de problèmes majeurs de politique extérieure.

Tantôt l'Europe est paralysée (le cas de l'ancienne Yougoslavie), tantôt elle fait du suivisme par rapport aux Etats-Unis (la guerre contre l'Irak), manifestant une incapacité préoccupante à identifier ses intérêts fondamentaux sinon vitaux et à se donner les moyens de les défendre.

Il est évident que dans l'ancienne Yougoslavie, l'Europe est restée longtemps inerte, tout en possédant les moyens militaires d'intervenir. Elle s'est contentée d'une politique d'aide humanitaire qui n'a abouti qu'à encourager les Serbes dans leur entreprise d'épuration ethnique. La question yougoslave a cristallisé toutes les contradictions inter-européennes. Il a fallu attendre que Jacques Chirac, nouvellement élu en France, parle haut et fort à ses partenaires européens et s'adresse aux Américains pour qu'enfin un accord fragile soit réalisé (mais à Dayton, en Amérique), pour tenter de résoudre une difficulté éminemment européenne.

Voilà une circonstance révélatrice: lorsque les Américains ne viennent pas, ce sont les Européens qui vont les chercher....

Du côté arabe, c'est pire. Jamais depuis l'époque coloniale le monde arabe n'a été si divisé et si faible. Certes, les Arabes sont les premiers responsables de leurs échecs. Mais tout en étant convaincu de la nécessité vitale pour le Sud de la Méditerranée de coopérer avec l'Europe, nous sommes obligés de constater que l'Occident a beaucoup fait pour porter des coups sévères au nationalisme arabe moderne et progressiste qui aurait pourtant pu être pour la rive Nord un interlocuteur.

Il faut aussi reconnaître que les Arabes se sont trop laissés emporter par leurs propres illusions lyriques. Ils se sont posés

en s'opposant de façon imprudente, trop radicale à l'Occident sans prendre la mesure exacte du rapport de forces. Ils ont voulu brûler les étapes croyant résoudre de cette manière les problèmes dramatiques auxquels ils sont confrontés. Tout cela s'est terminé dans un "flamboisement d'apocalypse": la guerre de juin 1967 et la guerre contre l'Irak en janvier 1991. Ce dernier séisme a divisé plus profondément les Etats arabes et a provoqué une fracture profonde entre certains gouvernants et leurs peuples. L'onde de choc de cette guerre n'a pas encore fini de se propager et de dérouler ses conséquences négatives, tant au détriment des Arabes qu'à celui des Européens.

La fragmentation du monde arabe profite directement à ceux qui y trouvent leurs intérêts:

- aux Américains d'abord qui ont fait main basse sur le pétrole du Proche-Orient et qui ambitionnent d'en faire de même en Algérie en soutenant ouvertement, jusqu'en janvier 1996, les intégristes du FIS pour supplanter l'Europe en général, et la France en particulier;
- aux Israéliens qui ont porté au pouvoir la droite la plus bornée et la plus belliqueuse à l'égard des Palestiniens à un moment où ces derniers s'étaient mis à espérer dans la paix et à tout faire pour qu'elle se réalise. Quant aux travaillistes, battus aux dernières élections et qui avaient signé avec Yasser Arafat l'accord d'Oslo et celui de Washington (septembre 1993), ils ont monté contre le Liban en avril 1996 une opération militaire dévastatrice ("Les raisins de la colère") animés par une motivation principalement électorale. Opération approuvée par le président Clinton, jusque dans son aspect terroriste (la mort, entre autres, de cent dix civils dans le seul camp de réfugiés de Cana). Sans que cela ne provoque aucune conséquence ni pour Israël, ni pour les Américains, du moins à court terme.

Ces derniers peuvent tout aussi impunément prolonger les souffrances du peuple irakien en le soumettant à un embargo

qui dure depuis six ans et que plus rien ne justifie. A la fin de 1995, 560'000 enfants irakiens sont morts des effets directs de cet embargo.

La Libye et le Soudan sont également soumis à un embargo à l'initiative des Américains sous prétexte de "terrorisme", mais le terrorisme de l'Etat d'Israël à l'encontre de populations civiles arabes désarmées est encouragé, à travers notamment une politique de coopération militaire qui ne cesse de s'approfondir et de se développer entre Tel Aviv et Washington.

Les Américains contre leurs alliés

Les Américains ont encouragé la construction de l'Europe au lendemain de la seconde guerre mondiale. Mais dès qu'ils se sont rendus compte que le rassemblement des Européens pouvait contrecarrer leurs intérêts et leur volonté hégémonique, ils l'ont combattu. Le général de Gaulle analysait ainsi leur politique dès 1963:

Les Américains nous ont imposé l'Europe à six; ils n'en veulent plus. Jusqu'en 1958, ils voulaient que l'Europe soit serrée et drue. Maintenant ils craignent qu'elle ne devienne leur rivale économique et peut-être politique. Ils refusent de partager leur prépondérance. Ils aimaient l'Europe quand elle leur fournissait des pays satellites; quand elle devient forte, ils n'en veulent plus³.

Ce constat fait par le général de Gaulle il y a trois décennies est encore plus vrai aujourd'hui. Les Américains n'acceptent ni le projet d'une Europe fédérale, ni la monnaie unique européenne qui concurrencerait le dollar, ni d'une défense à l'échelle de l'Europe. Tous les moyens sont bons pour affaiblir le vieux continent, y compris une certaine conception du com-

³ Propos rapportés par Alain PEYREFITTE, *C'était de Gaulle*, t. I^{er}, Paris, Fayard, 1994, p. 374.

merce international qu'ils s'efforcent d'imposer à travers le GATT qui n'est pas autre chose qu'une zone de libre échange à l'échelle planétaire dominée par eux. Ils prônent une liberté totale tout en érigeant des obstacles pour empêcher l'entrée sur leur territoire de produits étrangers.

Lorsque, malgré leurs divisions, leurs contradictions, Arabes et Européens ont voulu se parler à partir de 1973 dans le cadre du dialogue euro-arabe à l'initiative de Georges Pompidou et de Michel Jobert, les Américains s'y sont opposés. Ce n'est bien sûr pas la seule cause de l'échec de cette initiative, mais Washington y est pour beaucoup. Henri Kissinger l'avait dit très clairement à Michel Jobert, ministre français des Affaires étrangères, qui écrit dans son livre *L'autre regard*: "Il me disait qu'il se mettrait au travers de cette tentative et qu'il la ferait échouer"⁴. Henry Kissinger a obtenu des Européens qu'ils n'abordent pas les questions de l'énergie et le conflit israélo-arabe qui étaient au centre des préoccupations des deux parties au Dialogue.

Ainsi se conduisent les Américains, y compris avec leurs alliés qui leur sont pourtant indispensables mais qu'ils veulent faibles et soumis.

Les moyens navals que Washington a déployés en Méditerranée – la VIe flotte – ne peuvent y être maintenus que grâce à la complaisance sinon à la soumission d'un grand nombre de pays du bassin méditerranéen.

Les Etats-Unis ont tiré un profit maximum de l'existence d'une menace soviétique dont on peut se demander aujourd'hui s'ils ne l'ont pas exagérée pour mieux dominer ceux qu'ils étaient censés protéger. Dans les relations inter-étatiques, quand on vient protéger un autre, on est en même temps en position favorable pour exercer une emprise sur lui.

Les Américains ont utilisé l'OTAN à cet effet. Le général de Gaulle l'ayant compris, il est le seul chef d'Etat de l'Europe oc-

⁴ Michel JOBERT, *L'autre regard*, Paris, Fayard, 1994, p. 374.

cidentale à en avoir tiré les conséquences en quittant le commandement intégré qui n'était même plus un camouflage du pouvoir sans contrôle de Washington sur l'alliance atlantique.

Plusieurs années avant d'annoncer officiellement sa décision le général de Gaulle confiait en 1963 à Alain Peyrefitte:

L'OTAN est un faux-semblant – c'est une machine pour déguiser la mainmise de l'Amérique sur l'Europe. Grâce à l'OTAN, l'Europe est placée sous la dépendance des Etats-Unis sans en avoir l'air. [...] Nous avons pris le parti de l'alliance, nous ne pourrions pas prendre le parti du protectorat⁵.

Inhibés par la menace militaire soviétique, les Européens ont vécu pendant presque un demi-siècle avec l'illusion, alimentée par les Américains, que ces derniers les protégeraient grâce à leur "bouclier nucléaire". Le général de Gaulle qui a compris qu'on ne meurt pas pour les autres a doté la France d'une force nucléaire de dissuasion, malgré tout les efforts de Washington pour l'en empêcher.

Vous pensez bien que les Américains ne vont pas risquer leur survie pour défendre l'Europe. Ils ne l'ont jamais fait, ils ne le feront jamais. Ils n'en ont pas la moindre envie. C'est clair comme la lumière du jour. Dans toute leur histoire, ils n'ont jamais mis en jeu leur existence nationale pour un engagement à l'extérieur⁶.

Pendant qu'ils se rendaient "indispensables" aux Européens, les Américains s'entendaient avec les Soviétiques sur l'essentiel, à savoir la sauvegarde de leurs intérêts bien compris. A propos de cette connivence Michel Jobert disait: "les deux Grands communiquent même quand ils ne se parlent pas".

⁵ Alain PEYREFITTE, *C'était de Gaulle*, t. I^{er}, p. 378 et 374.

⁶ *Ibid.*, p. 289.

De Gaulle ne concevait l'alliance de l'Europe avec les États-Unis que par rapport à la menace soviétique. Pour lui, la finalité était une France puissante dans une Europe forte et indépendante:

Où l'Europe existera par elle-même alliée aux Américains, certes tant que les Russes la menaceront – mais politiquement, économiquement, militairement, culturellement indépendante et disposant de moyens à elle; ou l'Europe n'existera pas et ne sera qu'un conglomérat de protectorats américains⁷.

De même il n'entendait l'existence de l'OTAN que tant que durerait la menace soviétique. Pour lui l'OTAN devrait être dissoute dès que cette menace aurait disparu.

Les Américains cherchent désespérément un ennemi

Depuis la chute du Mur de Berlin et la dislocation de l'Union soviétique, l'Europe n'a plus d'ennemi. Mais il est du plus haut intérêt pour les Américains qu'elle n'en prenne pas conscience, car l'Europe, si elle était libérée de ce qui semble la pétrifier alors, pourrait penser par elle-même, pour elle-même.

Les Américains ont un besoin crucial d'avoir un ennemi à la fois pour des raisons de politique intérieure et pour maintenir la "cohésion" du monde occidental sous leur direction et pour leur profit.

C'est ce que résumait en une phrase en 1988 Grigorii Arbatov, directeur de l'Institut pour les études nord-américaines à l'Académie des sciences de l'URSS: "Nous sommes en train de vous faire quelque chose de terrible: nous sommes en train de vous priver d'ennemi..."

Il leur fallait donc trouver immédiatement un ennemi de substitution pour continuer à jouer leur rôle hégémonique.

⁷ *Ibid.*, p. 364.

Ce fut, dès 1990, Saddam Hussein qu'ils ont réussi à diaboliser, avec la participation des Israéliens et de leurs réseaux dans le monde occidental, en le présentant comme le nouvel Hitler qui allait priver l'Europe du précieux pétrole en s'attaquant à l'Arabie saoudite après avoir annexé le Koweït. Saddam Hussein, présenté comme un "fou dangereux", risquait de mettre à feu et à sang la planète entière. Son armée, qui n'était même pas parvenue à venir à bout des Pasdarans iraniens, était présentée comme la "quatrième armée du monde". Bientôt dotée de l'arme nucléaire, on ne pourrait plus l'arrêter...

Les Américains et les Israéliens ont voulu cette guerre. L'Europe et quelques Etats arabes les ont suivis. L'ONU a été utilisée par Washington comme un instrument de légitimation de cette opération, le président Bush ayant empêché la Tunisie, l'OLP, la Ligue des Etats arabes de parvenir à un règlement négocié inter-arabe de la crise irako-koweïtienne.

A court terme, cette guerre a profité aux Américains et aux Israéliens: les infrastructures économiques et les capacités militaires irakiennes détruites, Tel Aviv peut rester la puissance dominante du Proche-Orient et continuer à essayer d'imposer des traités de paix séparée aux Etats arabes tout en renforçant les colonies juives dans les territoires occupés depuis 1967 et en refusant la création d'un Etat palestinien. Quant aux Américains, ils confortent leur emprise sur leurs alliés européens en renvoyant l'Europe à son impuissance militaire face à un "ennemi commun". En contrôlant encore plus le pétrole saoudien et koweïtien, ils aggravent la dépendance énergétique des pays européens et du Japon tout en assurant la "sécurité" de leur propre approvisionnement, sachant qu'ils dépendent pour 50% de leur consommation de réserves situées hors de leur territoire. Les pays du Golfe encore plus fragilisés, voyant leur différend avec l'Irak devenir inextricable, vont avoir encore plus besoin de la protection américaine qu'ils devront payer un prix de plus en plus élevé.

Cette guerre étrangère aux intérêts arabes et européens a été payée par les Arabes... qui n'ont pas fini de payer... Elle a vidé les caisses de l'Arabie saoudite qui est maintenant emprunteuse sur le marché financier international. Elle est obligée, tout comme le Koweït, d'accepter le stationnement de troupes américaines sur son territoire, et ces deux Etats se dépouillent de leurs richesses par des contrats mirifiques d'armements que leur arrachent les Américains, qui sont également pour l'essentiel les bénéficiaires des contrats civils. Les Européens se rendent compte qu'ils ont servi de supplétifs aux Etats-Unis qui n'ont même pas voulu d'eux à la Conférence de Madrid, convoquée par Washington pour donner aux Arabes l'impression qu'on prenait à cœur le drame du peuple palestinien...

Depuis cette guerre les Américains ne cessent d'alimenter les tensions dans cette région, aidés en cela par les maladresses du pouvoir à Bagdad. Ils encouragent et financent les révoltes kurdes au Nord et chiites au Sud de l'Irak. Ils affament le peuple irakien en posant sans cesse de nouvelles conditions à la levée de l'embargo, en violation des résolutions de l'ONU qu'ils ont dicté et fait voter par leurs alliés. Ce peuple est doublement sanctionné: il l'est en subissant la dictature du régime; mais il est aussi puni par les Occidentaux pour son impuissance à se débarrasser de Saddam Hussein.

Mais comme ce foyer de tension ne suffit pas à rassembler autour d'eux les Européens et les Japonais, il leur faut agiter un autre chiffon rouge: le terrorisme. Tel Aviv et Washington ont réuni à Charm-el-Cheikh en Egypte des dizaines d'Etats que ce problème ne concerne pas directement. Et comme il faut sans cesse en rajouter, le président Clinton a imposé une modification de l'ordre du jour du sommet du G7 qui s'est tenu à Lyon pour faire du terrorisme le thème central des débats.

Le but est clair: faire croire aux Européens qu'ils sont sous le coup d'une menace grave et immédiate et qu'ils ne pourront y faire face qu'en se rangeant derrière la bannière étoilée américaine... et en payant...

L'Amérique blessée dans sa puissance

Cette démarche ne relève bien sûr pas d'un fonctionnement paranoïaque mais d'un calcul conscient: faire en sorte que l'Europe apeurée continue de croire en eux.

Or celle-ci gagnerait à ouvrir les yeux le plus vite possible et à se déterminer en fonction de ses intérêts et de la nouvelle donne internationale, et non par rapport à des données stratégiques relevant d'un passé révolu:

- l'URSS n'est plus. Le monde occidental n'a plus d'ennemi;
- les Etats-Unis veulent conserver leur statut de puissance hégémonique mais ils n'en ont plus les moyens et ils le savent.

Contrairement à ce que l'on croit, la chute du Mur de Berlin et la défaite de l'URSS ne sont pas les seuls événements majeurs de ces trente dernières années. Il y en a eu deux autres qui ont entraîné des conséquences incalculables:

- la guerre du Viêt-nam et le revers militaire infligé par le peuple d'un petit pays asiatique sous-développé à la puissance la plus considérable que l'histoire de l'humanité ait jamais connue;
- l'assassinat de Martin Luther King, drame qui a sonné le glas des mythes américains de l'intégration des noirs et du *melting pot*. Les citoyens de ce pays sont maintenant confrontés à la difficulté de vivre ensemble. Leur "richesse" produit par dizaines de millions de pauvres et de marginaux. En proie à la violence interne, les Américains auront tendance, consciemment ou non, à projeter cette violence sur le reste du monde, spécialement dans la zone arabe – donc euro-méditerranéenne – où, à cause du pétrole et d'Israël, ils estiment avoir des intérêts stra-

tégiques. Ils y seront confrontés de plus en plus à l'islamisme qui sera la nouvelle forme de résistance à la domination, d'où qu'elle vienne.

Cette double défaite, l'une sur le plan extérieur, l'autre sur le plan interne, est le principal indicateur du déclin américain. Si l'on examine les autres éléments de tension et de crise dans le domaine économique et financier, on se rend compte qu'on a affaire à un pays qui va être de plus en plus aux abois, donc dangereux.

L'Amérique est blessée dans sa puissance. Mais comme elle n'accepte pas cette réalité nouvelle, elle va réagir de façon de plus en plus irrationnelle et violente. Elle est tentée par l'isolationisme, mais une telle politique accélérerait son dédain car elle tire sa puissance en grande partie de la domination et de l'exploitation du reste du monde. Elle se trouve donc dans une impasse: elle n'a plus les moyens d'être présente partout, mais si elle ne parvient pas d'une façon ou d'une autre à contrôler la plus grande partie de la planète, elle tombe de son piédestal.

C'est pourquoi, après avoir "stabilisé" le monde pendant presque un demi-siècle face à l'URSS, les Etats-Unis vont devenir un facteur de désordre pour le monde et un danger pour la paix si d'autres pôles de développement et d'équilibre ne se constituent pas rapidement.

C'est maintenant que se joue le destin de l'Europe et du Monde arabe qui ont des intérêts vitaux communs. Les Européens vont-ils enfin comprendre que leurs intérêts et ceux des Américains ne coïncident pas toujours? Qu'attendent-ils pour entendre les vérités martelées dès 1963 par le général de Gaulle:

Il y a les Américains, dont les intérêts sont spécifiquement américains. Il y a les Européens, dont les intérêts ne se confondent plus avec les intérêts américains. [...] La politique des Américains

n'est pas celle de la France. Parce que les intérêts des Américains sont différents des intérêts de la France⁸.

Quelques signes encourageants peuvent faire espérer qu'une conscience commune euro-méditerranéenne est en train de se développer.

La prise de conscience par les Européens de leurs intérêts

Les Européens – mais aussi d'autres pays – ont réagi avec vivacité face à la prétention américaine de légiférer pour l'ensemble de la communauté internationale.

En mars 1996, le président Clinton a signé la loi Helms-Burton dirigée contre Cuba. Cette loi accorde la possibilité aux Américains dont les biens ont été nationalisés de poursuivre devant les tribunaux américains toute personne "se livrant à un trafic sur ces biens".

En outre toutes les personnes pratiquant un tel "trafic" se verront refuser l'entrée aux Etats-Unis. Cette interdiction s'étend à la famille des personnes concernées. La loi Helms-Burton vise la chute du régime de Fidel Castro. Elle dit clairement que les sanctions ne seraient levées que lorsque un gouvernement démocratique ne comprenant ni Fidel Castro ni son frère Raul sera mis en place à La Havane.

La loi D'Amato signée le 5 août 1996 par le président Clinton lèse plus gravement les intérêts européens. Elle "interdit" tout investissement de plus de quarante millions de dollars par an pour le développement du secteur pétrolier et gazier en Iran et en Libye, et cela à toutes les entreprises, quel que soit le pays de rattachement.

Comme chaque fois qu'il convient de camoufler un intérêt particulier, de nobles raisons sont avancées: il s'agit de faire pression sur Cuba pour hâter l'avènement d'un régime démo-

⁸ *Ibid.*, p. 423.

cratique, et de priver la Libye et l'Iran, déclarés "Etats terroristes", de moyens financiers pour qu'ils n'alimentent plus le terrorisme. Derrière ces prétextes, les Etats-Unis mènent en réalité une guerre économique et commerciale à l'Europe qui semble, cette fois-ci, l'avoir compris.

Les gouvernements européens et la l'UE ont vivement réagi et ont promis d'avoir recours à des mesures de rétorsion contre des entreprises américaines si Washington s'aventurait à mettre à exécution ses menaces contre des entreprises ou des citoyens européens. Face à cette fermeté, des voies officieuses outre-Atlantique laissent entendre que les lois Helms-Burton et D'Amato seraient revues après la réélection de Clinton.

Un autre motif de contrariété est apparu dans les relations entre l'Europe, les Arabes et les Africains d'une part, et les Etats-Unis d'autre part, à propos du renouvellement du mandat du secrétaire général des Nations unies. Alors que Boutros-Ghali n'a pas fait grand-chose pour leur déplaire, les Américains n'en veulent plus. Ils le font savoir avec véhémence au reste du monde.

Sur ce point, Washington a obtenu que sa volonté soit faite...

Par ailleurs, tout récemment, les pays européens, en particulier la France, – mais pas la Grande-Bretagne qui est le "cheval de Troie" des Etats-Unis dans l'Union européenne et qui ne s'est attelée au char européen que pour mieux le torpiller – ont résisté à la volonté américaine de martyriser encore plus l'Irak. La plupart des pays arabes, y compris l'Arabie saoudite, ont eux aussi dit "ça suffit"...

Début septembre 1996, le Parti démocratique du Kurdistan (PDK) dirigé par Massoud Barzani a décidé de faire alliance avec le régime de Bagdad contre l'Union patriotique du Kurdistan (UPK). Le PDK et l'UPK s'affrontent militairement depuis deux ans, plongeant le Kurdistan irakien dans le chaos.

Intervenant dans une affaire irako-irakienne (aucune résolution de l'ONU n'interdisant aux forces terrestres irakiennes

d'entrer dans le Kurdistan), les Etats-Unis ont décidé de bombarder l'Irak sans être mandatés par l'ONU.

Il faut savoir que l'UPK est soutenue par l'Iran et que ni les Etats-Unis ni les autres puissances occidentales n'ont jamais réagi aux massacres dont sont victimes les Kurdes de Turquie, du fait de l'armée turque. Mais il est vrai que la Turquie est membre de l'OTAN...

Comme Shimon Pérès, lors de l'opération "Raisins de la colère" contre le Liban, Clinton qui veut à tout prix un second mandat, entend montrer à son peuple qu'il est capable de faire preuve de fermeté, en allant tuer des Arabes...

La France, par la voix de Jacques Chirac, et les pays arabes, à l'exception du Koweït, ont dit clairement qu'ils étaient attachés à l'intégrité territoriale de l'Irak et ont désapprouvé l'intervention militaire américaine. L'Arabie saoudite et la Turquie (où les islamistes ont remporté les dernières élections législatives) ont refusé que les bombardiers américains utilisent leur territoire. La Russie et la Chine ont également désapprouvé l'agressivité des Etats-Unis dans cette affaire.

Un autre événement qui s'est déroulé l'année dernière pourrait avoir des répercussions positives importantes s'il est véritablement porté par une volonté politique forte et durable: les 27 et 28 novembre 1995 s'est tenue à Barcelone la Conférence euro-méditerranéenne.

Des convergences stratégiques euro-arabes

Cette conférence avait comme objectif l'introduction d'un espace économique commun et la création d'une zone de libre-échange.

Pour la première fois dans l'histoire du bassin, tous les acteurs méditerranéens⁹ se sont rencontrés et ont dialogué. Pour

⁹ A l'exception, on le sait, de la Libye, de l'Albanie et des Etats issus de l'ancienne Yougoslavie.

la première fois aussi, ils ont manifesté la volonté d'être entre eux, sans les Etats-Unis auxquels ils ont refusé d'accorder le statut d'observateur.

Les Etats participant ont distingué trois corbeilles

- La corbeille politique avec les affaires de sécurité
- La corbeille économique
- La corbeille sociale, humaine et culturelle.

Il est à remarquer qu'on parle de sécurité et non de défense. La sécurité englobe l'aspect militaire mais elle concerne tous les autres volets qui concourent à la stabilité, à condition que le Nord ne veuille pas pérenniser un *statu quo* inacceptable pour le Sud.

Certains représentants de pays d'Europe pensent que les trois corbeilles sont totalement indépendantes les unes des autres. Mais cette approche est irréaliste car comment aboutir à un pacte de stabilité qui relève de la corbeille politique et des affaires de sécurité, si l'on ne s'attaque pas aux graves déséquilibres économiques, financiers, technologiques et scientifiques qui sont l'une des caractéristiques fondamentales de la zone méditerranéenne et expliquent son instabilité?...

Il ne peut en effet y avoir de stabilité si l'on ne réduit pas le différentiel de développement dans tous les domaines entre la rive nord et la rive sud. Heureusement, beaucoup en sont convaincus.

La Conférence de Barcelone a abouti à la décision d'une réunion périodique des ministres des Affaires étrangères des pays signataires de la Déclaration, ainsi qu'à la réaffirmation de l'engagement à respecter les règles fondamentales du droit international.

A cet égard il est regrettable que le pacte de stabilité exclut de son champ les différends qui font l'objet de tentatives de règlement au sein d'instances internationales. Comment les

pays euro-méditerranéens pourraient-ils exister s'ils ne règlent pas eux-mêmes les grands problèmes qui perturbent leur région? Le problème palestinien est un test de leur capacité à adopter une démarche commune.

Il est indispensable de convaincre les Israéliens – y compris s'il le faut, et en dernier recours, par des sanctions – que leur intérêt vital est de s'intégrer complètement à la région à laquelle ils appartiennent. Pas plus que Jérusalem ne sera exclusivement "la capitale éternelle de l'Etat d'Israël", ce pays ne pourra éternellement s'adosser à la puissance militaire des Etats-Unis. Le fait pour Tel Aviv de disposer de l'arme nucléaire, loin de garantir sa sécurité, est au contraire un facteur d'inquiétude et de tension dans les relations avec ses voisins arabes, ce qui favorise la prolifération nucléaire.

Les Israéliens auraient tout à gagner à se rendre compte que leurs intérêts leur dictent une intégration dans l'espace euro-méditerranéen. Qu'ils admettent que, sauf s'il vient directement du Bronx, un Israélien est plus proche d'un Palestinien que d'un Américain de l'Ohio...

Si la constitution d'un espace euro-méditerranéen est une vaste entreprise d'intégration, celle-ci ne pourra se réaliser si l'on exclut certains Etats de la région. C'est pourquoi la Libye a sa place dans le concert euro-méditerranéen.

Pour cela, deux conditions sont à remplir:

- La Libye doit accepter sans bénéfice d'inventaire le code de conduite permettant d'entretenir des rapports de confiance et de coopération avec les autres Etats. Il est en effet de son devoir et de son intérêt d'apporter son aide et sa collaboration dans le règlement des affaires dans lesquelles on prétend qu'elle est impliquée.
- L'Europe – la France en premier lieu – doit cesser de diaboliser Khadafi et de l'accuser à tort et à travers de tous les maux qui affectent les intérêts français. Par exemple, dans

l'affaire de l'attentat contre le DC 10 de la compagnie française UTA, la Libye est directement mise en cause. Le juge d'instruction français a terminé son enquête. Il confirme ses accusations contre la Libye et affirme qu'il existe un "faisceau de présomptions" contre Tripoli. Il a ainsi recours à une formule stéréotypée que les juges d'instruction utilisent souvent lorsqu'ils ne disposent d'aucune preuve. Dans un ouvrage, un ancien responsable des services secrets français affirme que l'implication de la Libye n'est pas du tout établie dans cet acte terroriste.

Toujours est-il que l'embargo que subit la Libye doit être levé dans le cadre d'une relation d'Etat à Etat sans mêler les Etats-Unis à cette négociation car Washington, comme toujours, nourrit des arrière-pensées, continue d'avoir des intérêts en Libye et n'a jamais cessé de commercer avec ce pays. Il est grand temps que les Européens cessent d'être dupes du jeu mené par les Américains qui veulent contrôler le pétrole arabe pour maintenir leur niveau de vie et leur puissance.

La Méditerranée ne pourra être stabilisée que par les Méditerranéens eux-même, ce qui n'exclut pas une coopération avec les Etats-Unis, auxquels il faudra résister chaque fois qu'ils voudront dominer au lieu de coopérer.

Michel Jobert voulait que le dialogue euro-arabe fût "une sincérité et non une habileté". Pour de multiples raisons, cette initiative n'a pas abouti à des résultats probants, tout comme le dialogue Nord-Sud.

Il ne faudrait pas que les pays du Sud en arrivent à penser qu'à travers le dialogue Nord-Sud, le dialogue euro-arabe, la Conférence de Barcelone et le pacte de stabilité, le Nord se livre à des manœuvres de diversion pour gagner du temps afin de maintenir à son profit la situation actuelle.

Le discours de Jacques Chirac au Caire, prononcé le 8 avril 1996 ¹⁰, laisse espérer une sincérité et une volonté. La France

¹⁰ Voir *Arabies*, N° 113, mai 1996.

est en mesure de montrer la voie à ses partenaires au sein de l'Union européenne. Il ne faut ni attendre ni souhaiter de l'une ou de l'autre une politique "pro-arabe". La France – et c'est très bien ainsi – n'a jamais eu et n'aura jamais une politique pro-arabe, contrairement à ce que soutiennent les inconditionnels d'Israël.

Il lui suffirait d'avoir la politique de ses intérêts, et que l'Europe adopte la même approche – les Arabes également de leur côté – pour que prévalent des convergences qui, traduites en actions communes, permettraient la création d'un espace euro-méditerranéen qui ne serait dirigé contre personne mais qui permettrait aux Européens et aux Arabes d'être des acteurs à part entière des relations internationales. La Méditerranée deviendrait ainsi un espace de stabilité et non un protectorat américain.

Annexe

Mémorandum 'French North Africa' du Policy Planning Staff établi à l'intention du Département d'Etat

Washington, 22 mars 1948; extrait ¹¹.

[...] ¹²

CONCLUSIONS

¹¹ Cf. la note 2. – Esquissé fin janvier par un haut fonctionnaire du PPS, le document (PPS-25) sera remis au National Security Council vers la fin mai 1948, et sera désormais appelé le NCS 12.

¹² Les "Conclusions" font suite à douze points posant, en quatre pages, les termes de l'analyse stratégique des données en Afrique du Nord au sortir de la guerre.

13. The development of the U.S. into a major world power together with the wars that have been fought by this country to prevent the Atlantic littoral of Europe and Africa from falling into hostile hands, the increasing strategic dependency of England upon the U.S. and the situation brought about by the rise of air power and other technological advances, have made it necessary that a new concept should be applied to the entire group of territories bordering on the Eastern Atlantic at least down to the “Bulge” of Africa. The close interflexion of the French African territories bordering on the Mediterranean means that these further areas must also be considered an integral part of this concept.

14. This would mean, in modern terms, that we could not tolerate from the standpoint of our national security the extension into this area of the political system of any power which is not the member of the Atlantic community, or a transfer of the sovereignty to any power which does not have full consciousness of its obligations with respect to the peace of the Atlantic area as a whole.

It means that the maintenance of stable and peaceful conditions in North Africa is of definite and legitimate concern to this country in the interest of its own security.

[...] ¹³

Source: *Foreign Relations of the United States, 1948*, vol. III: *Western Powers*, Washington, GPO, 1974, pp. 682-89; points 13 et 14 reproduits aux pp. 86-87.

¹³ Suivent quatre points de recommandations pratiques à l’égard du Maroc.

Understanding and Relevance of the Western Mediterranean Basin for the Maghreb Countries in the 1990s

Davide Orifici

At the end of the 1980s the foreign policy of Algeria, Morocco and Tunisia was influenced by the recent creation of the Arab Maghreb Union (AMU), the attempts at resolution of the Western Sahara conflict and strong economic ties with the EEC. During these years, the Mediterranean region experienced, like the rest of the world, the breakdown of East-West confrontation. The end of the four decades old conflict induced also new scenarios in the region. A general and shared euphoria captured the countries of the Mediterranean, Algeria, Tunisia and Morocco among them. Official discourses started to underline the potentials of future political and economic co-operation in the Maghreb and across the Mediterranean.

A new Mediterranean approach came about with, on one side, the creation of the Arab Maghreb Union and, on the other side, new initiatives by some Southern European countries, i.e. France, Italy and Spain. Of the several initiatives across the Mediterranean which were started after 1990, some of them were initiated by states, like the French 5+5 Forum, the Italo-Spanish proposal for a Conference on Security and Co-operation in the Mediterranean (CSCM) or the Egyptian Medi-

terranean Forum, the only enterprise coming from a Southern Mediterranean country until today¹.

Other co-operative frameworks were created upon the concerns of some Western European organisations about the Mediterranean. The discussions on military issues of the Western European Union (WEU) and NATO, the up-grading of the dialogue with the Mediterranean co-operation partners of the OSCE (former CSCE), or the parliamentary talks of the Inter-Parliamentary Union on the evolution of the Mediterranean region broadened the topics of future co-operation. More, the European Union re-evaluated its relations with the Mediterranean countries with which it signed association agreements, defining a new framework for economic and political interactions².

Two features have distinguished these two co-operative frameworks. First, looking at their composition, it is worth to underline that Algeria, Morocco and Tunisia have been present in all of the multilateral initiatives – with the sole exception of the Moroccan initial absence in the Ministers of Interior Western Mediterranean gathering. The same is true for the institutional initiatives in which the three Maghreb countries were invited by the WEU, NATO the OSCE and the European Union for direct talks. Algeria's absence in the NATO Mediterranean Initiative was justified by NATO officials' concern on the country internal situation and the lack of political will to take a clear position in favour of the country's rulers.

The second feature is related to the geographical and political area covered by each one of these co-operation attempts. From the beginning, the sub-regional Western Mediterranean vision – first proposed by France – challenged the larger Mediterranean scenario – first suggested by the Italo-Spanish proposal – which

¹ Cf. Appendix I: Multilateral Initiatives in the Western Mediterranean since 1990.

² Cf. Appendix II: Institutional Initiatives in the Western Mediterranean since 1992.

included beside the riparian states also those around the Black Sea and of the Persian Gulf. The Maghreb countries were hence confronted since the early 1990s with a double European vision on the geographical and political spread of the areas of co-operation. Should they prefer, on one side, the division of the Mediterranean in three distinct sub-regions, Western Mediterranean, Middle East and the Balkans? Or should they decide, on the other side, for a larger assessment of their Mediterranean interests?

The Western Mediterranean and its Contiguous Regions since 1990

The underlying hypothesis of this article says that the Western Mediterranean, apart from being a definable geographical sub-region of the larger Mediterranean, has become for Algeria, Morocco and Tunisia also an intensive economic, human, cultural and partially diplomatic and political region on its own³. In order to investigate this hypothesis, the article will discuss in the first part the reaction of the three Maghreb countries to the major political and military events, which have punctuated the developments in the larger Mediterranean since the late 1980s. In the second part, and as a consequence of this discussion, the article will present the plurality of visions in Algeria, Morocco and Tunisia on the Mediterranean region and its Western basin.

The Gulf War and the Maghreb Countries

The Iraqi invasion of Kuwait on August 2, 1990 was unanimously condemned by the leaders of Algeria, Morocco and Tunisia. They did not recognise the link Saddam Hussein wanted

³ In this article, we define the Western Mediterranean as the area made of by the Maghreb countries – Algeria, Morocco and Tunisia – and the Southern European countries – France, Italy, Spain and Portugal, plus the island of Malta and the international waters between this group of states.

to establish between his action in the Persian Gulf and the liberation of Palestine. The occupation of Kuwait by Iraq was meant as an act against the pro-Western Kuwaiti leaders. More, the Iraqi President hoped to gather the community of Arab states around a new cause. His objective was to revitalise the myth of Arab unity around the League of Arab States.

Although the Maghreb countries took a clear distance from the Iraqi initiative in the Gulf, they nevertheless refrained from an unconditional support of the Western Allies' initiatives. The ruling elite, with the exception of Morocco, criticised the United Nations global embargo on Iraq and the deployment of American, British and French military troops in the Gulf⁴. More, the public opinion of all three Maghreb countries denounced the double standard of the Western attitude towards the Kuwaiti and Palestinian problem. Further, were questioned the disproportion in military means and the final objectives of the Western allies in their struggle against Iraq.

Moreover, the countries of the Arab Maghreb Union were not able to adopt a common position after the start of the Gulf war in January 16, 1991. The Maghrebi divergences, like those between the Arab states, turned around three themes: the condemnation of the Iraqi occupation, Iraq's threats against other Arab states of the Gulf, and the envoy of Arab military forces for the liberation of Kuwait. Morocco's long-lasting relations with the monarchies of the Gulf induced King Hassan II to an unconditional support of its partners and the envoy, together with Egypt, of a Moroccan military contingent of 1'200 men. Algeria and Tunisia, together with Libya, were more for a diplomatic solution of the Iraqi-Kuwaiti dispute. Algeria in particular, deployed great efforts in a mediation action with the aim of a negotiated outcome of the crisis. These countries condemned the indiscriminate bombardments of the Western Allies

⁴ Abdelwahab BIAD, "Le Maghreb et la guerre du Golfe", *Annuaire de l'Afrique du Nord* XXIX (1990), p. 441.

against the Iraqi civilians and demanded the immediate cessation of the armed hostilities⁵.

During the Second Gulf War, between Iraq and the Western allies, the policy of the ruling elites of the Maghreb countries had to cope also with the internal environment. Their objective was to control the frustrations and anger of the public opinion. In Algeria and Tunisia, the public opinion and the political parties asked their governments to assume the defence of the Iraqi population and to refrain from an active participation in the Western coalition. Further, the political parties of Islamic extraction exploited the situation and the new internal democratic environment for an appeal to the unity of the Muslim Believers in the fight against Iraq's opponents. More, they openly blamed the regime of Saudi Arabia for letting foreign personnel in the country and hence invade the Holy Places of Islam⁶. In Morocco the public opinion and the political parties exercised the same pressure on Hassan II. Political meetings, and occasionally riots, were the ground of their demands for the Iraqi population but also for the internal social and economic problems. But if Tunisia departed itself from its pro-Western orientation under these pressures, Hassan II combined his policy with concessions to the internal front and of open support to its Western and Arab allies in the Gulf. Algeria, finally, free of any political link with the Western powers, was more responsive to the demands of associations and political parties striving for a national consensus and solidarity with the Iraqi population.

Suspension of the AMU Activities: a) The Algerian Crisis and Islamism

Although the countries of the Arab Maghreb Union disagreed upon the policy to be followed during the Gulf crisis, their dis-

⁵ *Ibid.*, pp. 445-46.

⁶ *Ibid.*, p. 448.

sension did not block the activities inside the union as it occurred to the League of Arab States or the Gulf Co-operation Council. The AMU countries signed an agreement for an economic union and made substantive progress in the financial, judicial and commercial co-operation. More, the Europe-Maghreb relations became more active with the multilateral 5+5 meetings – at Rome in October 1990, at Algiers in December 1991 – and the UMA-CEE talks⁷. Nevertheless, the effects of the Second Gulf War on the Maghrebi societies, combined with the recent democratisation in each Maghreb country, produced an explosive cocktail, particularly in Algeria.

The democratisation process started in Algeria on the eve of the signature of the AMU treaty. Several parties were created anew or finally recognised by the officials in order to guarantee a multiparty system. Among them, the *Front islamique du salut* (FIS) – of Islamic origin, strong of its victory in the local elections of June 1990, asked for the anticipation of the presidential elections. The stalemate of 1991, following the cancellation of the legislative elections in June of the same year, brought Algeria on the brink of a civil war.

Elections took however place in late December of 1991. The final results saw the lead of the FIS but with only forty-seven percent of the voting population. The Algerian People's Army, strong of its role of last effective centre of power, decided finally to intervene and interrupted the second round of the legislative elections in January 1992, after President's Chadli Benjedid resignation. The state of emergency, the terrorist attacks of the armed branch of the FIS – *Armée islamique du salut* and *Groupe islamique armé* (GIA) – and the subsequent military repression escalated and plunged the Algerian population in a constant state of insecurity⁸.

⁷ *Ibid.*, p. 449-50.

⁸ Jean-Marc BALANCIE and Arnaud de LA GRANGE, "L'Algérie", in *Mondes rebelles: acteurs, conflits et violences politiques*, Jean-Marc Balan-

Algeria's neighbours were deeply concerned by the unfolding of Islamism and the slow move of Algeria towards a state of civil war. In Tunisia the Islamic movement developed already in the mid 1980s under the leadership of Rachid Gannouchi and its *Movement de la tendance islamique* (MIT). The democratic interlude installed by Ben Ali upon the beginning of his rule in 1987 enabled *Ennahda*, the new name for the old MIT, to participate in the political game. But, the Algerian events of 1990 and the similarities of the political reforms demanded by the Algerian FIS and the Tunisian Ennahda, convinced Ben Ali to curb the Islamic movement. The policy of repression started already during the Second Gulf War. It was accompanied by a multilateral co-operation with Algeria and Egypt aimed at preventing Islamic terrorist acts, like the GIA attack on a Tunisian border checkpoint in February 1995⁹.

In Morocco too, the Islamic movement of neighbouring Algeria once spread out with a terrorist attack at Marrakech in August 1994. But contrary to Algeria and Tunisia, the Moroccan Islamic movement was successfully restrained without any strong repression campaign. On one side, the religious role of King Hassan II and its policy during the last three decades, to play the Islamic associations against the leftist parties, were effective means of containment of the Islamic demands. After the Gulf War, Hassan II opened the democratic game with the organisation of free elections in 1993. The inclusion of the leftist opposition parties in the first free democratic elections helped again the King to legitimise its role¹⁰. Further, although by

cié and Arnaud de La Grange (eds.), Paris, Editions Michalon, 1996, pp. 354-58.

⁹ *Idem, idem*, "La Tunisie", in *ibid.*, pp. 373-75; Khalifa CHATER, "Mediterranean Security: The Tunisian Viewpoint", in *Security Challenges in the Mediterranean Region*, Roberto Aliboni, George Joffé and Tim Niblock (eds.), London, Frank Cass, 1996, pp. 70-71.

¹⁰ Jean-Marc BALANCIE and Arnaud de LA GRANGE, "Le Maroc", in *Mondes rebelles*, pp. 342-45; Abdelghani BOUSTA, "Intégrisme ou démo-

constitution no Islamic party was allowed, Hassan II conceded to the Islamist representatives to join minor parties in order to participate in elections. This happened for the first time in the legislative elections of November 1997. On the other side, the spread out of political Islam was blocked also by the presence of the Istiqlal party. Since independence and until today, the Istiqlal has put forward the question of Arabisation and the return to a traditional Islam in the Moroccan society a the core of its political programme.

One problem nevertheless still exists between Morocco and Algeria regarding Islamism. Although the frontier is closed since 1995, Algerian Islamic groups receive financial and military support via the Northern provinces of Morocco. The Moroccan authorities, because of the difficult topography and the existence of organised crime association active in drug production and all kinds of smuggling, exercise a lesser control over these provinces¹¹.

Suspension of AMU Activities: b) UN Embargo on Libya and Western Sahara

During the 1990s Libya was also the object of Islamic protests. Already in the late 1980s Quaddafi started the repression of several Islamist groups. Concomitantly, the absence of democratisation of the political arena has led the heterogeneous politi-

cratie au Maroc?", *Hérodote: revue de géographie et de géopolitique*, N° 77 (May -August 1995), pp. 134-40.

¹¹ For Moroccan drug production, *cf.* Observatoire géopolitique des drogues (OGD), *Etats des drogues, drogues des Etats*, Paris, Hachette, 1994, 178 p.; for the allegations of cross-border financial and military assistance to Algerian Islamic groups, *cf.* Khaled NEZZAR (former Minister of Defence), *Journal de Genève et Gazette de Lausanne*, February 3, 1997, p. 4; Mustapha SEHIMI, "La Méditerranée du Sud – Maroc", in *Méditerranée: le pacte à construire (Colloque de Marseille, 20-22 juin 1996)*, Paris, Publisud, 1997, p. 42.

cal movements of national, Marxist, royal and societal inspiration to demand a reform of the government via a peaceful democratic evolution¹². Several attempted military coups from 1985 to 1987, open clashes between governmental authorities and Islamist in 1995, and popular riots in 1990 have shaken the authority of Colonel Quaddafi until recently¹³.

But the biggest challenge to the Libyan leader, and indirectly also to the activities of the AMU, have come from the outside. In 1986 the US aircraft bombed Tripoli. The bombing was a retaliatory act against the Libyan launching of a missile on the Sicilian island of Lampedusa. Further, the US-Libyan enmity grew after the presumed involvement of Libyan secret agents in the explosion of the Pan Am flight over Lockerbie, December 1988, and of the UTA flight over the Tchadian desert nine months later. Following these allegations, the United Nations decided, under the impulse of the United States, France and Great Britain, to declare an embargo on arms and strategic oil equipment, and air flights to and from Libya¹⁴. The Maghreb countries openly condemned these indiscriminate measures and underlined the progressive good will of Quaddafi for a fair trial of the accused Libyan secret agents. If Tunisia and Morocco still largely benefit from the embargo on Libya, thanks to cross-border exchanges, migrant workers and joint-ventures with Libyan entrepreneurs, both countries could not prevent a stalemate in the activities of the AMU and the systematic exclusion of Libya from all multilateral encounters in the Mediterranean.

Another element, which disturbed the favourable evolution of the AMU, was the unresolved Western Sahara problem. Upon the establishment of the AMU, Algeria and Morocco

¹² For the presentation of the various opposition groups, cf. Jean-Marc BALANCIE and Arnaud de LA GRANGE, "La Libye", in *Mondes rebelles*, pp. 378-88.

¹³ Ali EL-ROZ, Antoine JALKH, "Les Anti-Khadafi de A à Z", *Arabies*, N° 105 (October 1995), p. 28.

¹⁴ United Nations Resolutions 748 (1992) and 883 (1993).

normalised their bilateral relations. The meeting of May 1991, between King Hassan II and Chadli Benjedid, officialised the opening of the frontiers and the withdrawal of the Algerian support to the Sahrawi Arab Democratic Republic. In 1992 the newly elected President Boudiaf reiterated Chadli's policy towards the Western Sahara but could not convince the Algerian military establishment. After a brief opening towards Morocco of the two presidents, the Algerian Army, the Transitional Authority and the actual President adopted again a firm attitude. Their opinion was that Algeria should not give in any further to Morocco and defend the principle of self-determination for the Sahrawi people, based on the 1974 census.

Thanks to the assistance of the United Nations and the Organisation of African Unity, the parties were pushed to a compromise. After Morocco's acceptance in principle to hold a referendum on self-determination in 1981, and the compliance of both parties with the programme for the reduction of the armed forces in the Saharan Provinces of 1988, the organisation of a referendum was decided by the UN Security Council with resolution 690 of April 29, 1991. The referendum was planned in January 1992, but the criteria for the selection of the voters deciding on independence or for a junction with Morocco brought up a difference in interpretation.

The Polisario Front and its supporters were for a voting right for those Sahrawis included in the Spanish 1974 census (approximately 70 to 75'000), whereas Morocco desired to include the Moroccan of Sahrawi origins for a total of 120'000. The stalemate in negotiation was not overcome disregarding the efforts of the United Nations. More, the tensions between the Moroccan authorities and those of the Sahrawi Arab Democratic Republic reached a peak in December 1995. The slow identification process of the voters and the imperfect criteria were con-

demned by the Polisario Front with the support of Algeria¹⁵. Morocco reacted to these events by stopping the identification process, by freezing its activities in the AMU and with the interruption of diplomatic relations with Algeria.

A new attempt for the organisation of the referendum was launched after the Houston Agreements of September 14-16, 1997 under the mediation of James Baker, the Special Representative of the Secretary General of the United Nations. Morocco and the Polisario Front have accepted common rules for the identification of the voters. The UN has rescheduled the referendum on December 7, 1998. Until today no significant breakthrough did not occur yet on the matter of identification.

Arab-Israeli Peace Talks and Bosnian Crisis

Apart from the internal effects of the Second Gulf War and the Libyan and Western Sahara obstacles for the construction of an effective AMU, the Maghreb countries guided their attention also to the Eastern part of the Mediterranean basin. Morocco and, in a minor way, Tunisia had a mediating role in the Middle East Arab-Israeli approach for a peaceful solution of the Palestinian problem. The Madrid Meeting of October 1991 and the Oslo Agreements two years later (September 1993) opened the way for talks between Israel and the Palestinian authority. The recognition of their mutual legal existence led the parties to start direct talks on different topics, i.e. increased autonomy of the Palestinian territories, creation of a Palestinian state with its capital at Jerusalem, security of the Palestinian and Israeli states, fresh water resources in the region, etc.

Israel's peace agreement with Jordan, exploratory talks with Syria and the normalisation of its relations with most of the Arab countries, except Iran, Iraq and Libya, created an atmos-

¹⁵ Jean-Marc BALANCIE and Arnaud de LA GRANGE, "Le Sahara occidental", in *Mondes rebelles*, pp. 350-51.

phere of reciprocal trust. The economic summits of the Middle East and North Africa (MENA) countries were initiated in order to build a common economic area. Morocco was the first country hosting such an event in 1994, followed by Jordan in 1995, Egypt in 1996 and Qatar in 1997. This might be interpreted as a recognition of King Hassan's II long-lasting efforts for his direct mediation of the Arab-Israeli conflict.

Nevertheless tensions are still high among the countries of the Middle East. The Arab states of the region demand the retreat from the Golan Heights and from the buffer zone in Southern Lebanon. Further, Israel's nuclear capacity has been heavily criticised together with its continued policy of increase in conventional arms. More, the change in power after the assassination of the Israeli Prime Minister, Yitzhak Rabin, has cut the momentum of the negotiations. These are stalled mainly because Israel and the PLO have different interpretations on the timetable of the peace agreement and on the security issue. The League of Arab States was not able to overcome the deadlock also because of its internal divisions consequently to the Second Gulf War on 1991.

Beside the defence of the Arab claims in the Machrek, the Maghreb countries' interest was directed also to the Balkans. The events following the disintegration of Yugoslavia, in particular in Bosnia, deeply influenced the public opinions and the governments of the Arab-Muslim countries¹⁶. The hunting nightmare of religious wars and of ethnic conflicts that could spread out further south, made the governments of the Organisation of the Islamic Conference (OIC) aware of the need for a common action in the region. The creation of a Contact Group on Bosnia-Herzegovina by the OIC was meant to make the international community aware of the massacres of Muslim population in Bosnia and to express moral support for the Muslim fellows.

¹⁶ Khalifa CHATER, "Mediterranean Security", pp. 60-70.

In the Maghreb countries the academicians criticised the Western European countries' policy towards the region initially centred only on humanitarian assistance. Although this policy evolved overtime, i.e. humanitarian corridors, protection of enclaves, limited military presence, the Arab countries condemned the absence of any decisive Western action in former Yugoslavia. The argument of double standard, compared to the rapid Western intervention in the Gulf, attracted again the sympathy of the Arab public opinion¹⁷. Further, the absence of any action of the West was interpreted by some as a conscious policy by the European countries to avoid the birth of Bosnia Herzegovina, a country of Muslim inspiration, at the very heart of Europe. This argument combined with that of Samuel Huntington on the "clash of civilisations" captured the interest of small parts of the Maghrebi societies and also of foreign affairs analysts. These underlined that the general euphoria of the early 1990s for the construction of a common area in the Mediterranean was evolving to a state of mutual distrust. More the incomprehension on both sides could rise a "New Wall" between the Northern and Southern part of the Mediterranean.

Plurality of National Visions on the Mediterranean and its Western Basin

Although the Moroccan King and the Algerian and Tunisian Presidents decide almost in an autocratic way the foreign policy orientations of their country, the visions in each Maghreb country on the present and future state of the larger and Western Mediterranean co-operation on economic, cultural, political and diplomatic affairs are pluralistic¹⁸. From the Maghreb literature

¹⁷ Mohsen TOUMI, "Méditerranée: mythes et géostratégie", [slncl], La Presse de Tunisie, p. 6.

¹⁸ Cf. for Morocco: Mohamed GHOMARI, "La Méditerranée perçue par la classe politique marocaine", *Le Nouveau siècle* (Rabat), N° 34 (May 1997), pp. 135-41.

*Understanding and Relevance of the Western Mediterranean Basin*⁶¹

on foreign affairs, the public debates in Morocco – to a lesser extent in Algeria and Tunisia – and the interviews conducted by the author during 1997 in the three Maghreb countries, several intellectual and ideological perspectives can be identified: the conservative radical, the idealist liberal and the pragmatic realist¹⁹.

The conservative radical perspective

For the radical Islamists and Arab nationalists of Algeria, Morocco and Tunisia, the scenario in the Mediterranean has hardly changed since the end of the East-West confrontation. On foreign relations the Islamists doctrine rests

[...] on the idea of the Islamic *umma*, the Muslim community taken as a whole, [and] rejects the concept of states and frontiers. In its attempt to found the new Islamic order, it aims to widen the base for struggle to include the whole of the Muslim world. [...] Other aims include organising ‘crusades’ to export their ‘revolution’ [...] and reviving the *jihad*, the holy war against non-Muslims²⁰.

For them no distinction can be made between the different sub-regions of the Mediterranean, nor do they accept the very existence of a Mediterranean space. Hence, the international scene is separated into an Arab-Muslim and a Western-Christian world²¹.

¹⁹ These three perspectives have been put forward also by the Director of the Al-Ahram Centre for Political and Strategic Studies (Cairo): Abdel Monem SAID ALY, “The Shattered Consensus – Arab Perceptions of Security”, *The International Spectator* (Rome), XXXI:4 (October-December 1996), pp. 23-52.

²⁰ Khalifa CHATER, “Mediterranean Security”, pp. 71-72.

²¹ For an introduction to radical Islamism in the Arab and in Maghreb countries, cf. Mohammed HARBI, *L’islamisme dans tous ses états*, Paris, Arcantère, 1991, 221 p.

The radical Islamists share with the Arab nationalists the vision of a world dominated by the West. In particular, they condemn the actions of the Western powers in the Middle East and in the Persian Gulf aimed at dominating the Arab-Muslim countries. The same is true for the events in Bosnia-Herzegovina²². Therefore, both groups think that, after the end of the East-West conflict, the West has replaced its decade-old enemy, i.e. Communism and the Soviet Union, with Islam and its political outreach. For radical Islamists and Arab nationalists, the Samuel Huntington's "clash of civilisations" argument is "[...] not a new formulation but the wisdom of all times"²³.

Further, these two groups think that the policy of their elite is too pro-Western. The Ennahda movement in Tunisia, together with the FIS in Algeria and the Arab nationalist Istiqlal Party in Morocco, blame also the economic, cultural and social neo-colonialism of the West²⁴. The radio and television programmes from the Northern shore of the Mediterranean flood into the Maghrebi households and pervert the younger generations. Although the technical and educational modernisation is welcome, the Islamists condemn that part of the Western modernisation, which pushes the Muslim societies towards a moral decline in social, human and sexual affairs.

The Arab nationalists of the three Maghreb countries have a proper vision of the Mediterranean. Admitting the presence of such a region, they nevertheless underline the American hegemony in the area after the disappearance of the Soviet Union. For them the American supremacy is challenged neither by an

²² Laura GUAZZONE, "The Evolving Framework of Arab Security Perceptions: The Impact of the Cultural Factors", *The International Spectator* XXXI:4 (October-December 1996), pp. 65-66.

²³ Abdel Monem SAID ALY, "The Shattered Consensus", p. 38.

²⁴ For the position of the FIS on internal and external affairs, see Graham E. FULLER, *Algeria, the next fundamentalist state?*, Santa Monica CA, Rand Corporation, 1996, 124 p. (translated by David Dennis: *Algérie, l'intégrisme au pouvoir?*, Paris, Banon, 1997, 205 pp.).

Arab country nor by a group of European countries. The new Southern European powers, i.e. France, Italy and Spain, and their Mediterranean aspirations are the only new element in the region²⁵. But their participation in the European Union, which is perceived as an exclusive club and France's colonial past, prevent them to establish close links with the Maghreb countries.

The Arab nationalists of the Maghreb countries distinguish between a West and a East Mediterranean, but see a dichotomy in the former: an European developed North and an Arab-Muslim underdeveloped South. A new wall and frontier, the same that divided Europe for several decades separates these two groups of countries. The European integration with the creation of a single market and the free movement only for Europeans (Schengen Agreement) hinders the migration of their population to the North²⁶. Further, from their point of view the rights of the migrant workers already living in the European countries should be defended better. Nevertheless, they suggest a closer contact between the Maghreb and the European Union for two reasons: first, the economic links between these two regional actors are already very strong; second, the AMU-EU

²⁵ For the argument of the emergence of new Mediterranean powers cf. Hatem BEN SALEM, "Les nouvelles données politico-stratégiques en Méditerranée", in *Méditerranée occidentale: sécurité et coopération*, Marie-Lucy Dumas (ed.), Paris, Fondation pour les études de défense nationale, 1992, pp. 197-206.

²⁶ Cf. for these problems: Abdelkrim BELGUENDOZ, "L'émigration, élément de rupture ou facteur de partenariat entre le Maghreb et l'Europe des Douze"; *idem*, "Les Maghrébins en Europe, une question des droits de l'homme", *Annales du Centre d'études stratégiques, 1990-1992*, Rabat, Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de l'Université Mohammed V, N° 4-5, 1993, pp. 155-66 and 167-81; Zakya DAOUD, "La convention de Schengen et les pays du Sud de la Méditerranée", *L'Annuaire de la Méditerranée, 1996*, Rabat / Paris, Groupement d'études et de recherches sur la Méditerranée / Publisud, 1996, pp. 29-36.

collaboration could be a first step for the multilateral cooperation between the Arab countries and the European Union.

Since the colonisation of their country by France, Spain and Italy has not been profitable to them, the Arab nationalists demands that the European powers cancel the financial debt of the South²⁷. Therefore, the most profitable European policy towards the Maghreb countries would be a stronger involvement in their development aimed at diminishing the economic, social and demographic discrepancies across the Mediterranean shores. But the European economic and financial support towards the Central and Eastern European countries after the end of the East-West conflict let them fear again a marginalisation of their countries²⁸. Finally, the failed experience of the Euro-Arab dialogue and the fruitless attempts to integrate the CSCE make the Arab nationalists highly sceptical about the good will of the Western European countries for a constructive cooperation with a mutual respect of their culture and history and an equal status of interaction.

The idealist liberal perspective

If the Arab nationalists and the radical Islamist are turned towards the past, the idealist liberal are resolutely projected into the future. The Maghreb liberals are recruited among the Westernised elites of the Algerian, Moroccan and Tunisian population. Their Western cultural and scientific background, and their European network of contacts, is an underlying factor which decisively fashion their vision on the evolution of international relations in the 1990s. The Maghreb liberals defend a vision

²⁷ See e.g. Chedli KLIBI, "Repenser la Méditerranée", *Etudes Internationales [Dirassat Duwalya]* (Tunis), N° 40 (October 1991), pp. 11-18.

²⁸ Mustapha SEHIMI, "L'ouverture de l'Europe sur l'Est et la marginalisation du Maghreb", *Annales du Centre d'études stratégiques, 1990-1992*, Rabat, Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de l'Université Mohammed V, N° 4-5, 1993, pp. 139-153.

based on the trend of economic globalisation and regional specialisation. Alike the United States with Mexico and Canada, and Japan with the South-East Asian states, the Maghreb countries should push their European counterparts to a larger economic, financial and technological co-operation²⁹.

The quantitative and qualitative jump in co-operation should occur for them along two lines. First, the newly created Mediterranean identity, following the co-operation attempts of the early 1990s, needs to be fostered via a global approach of the Southern countries' national problems. Demographic growth, low foreign investment rates and huge foreign debt, together with the rise of political violence and of radical Islam need to be tackled on a regional base. The second line of their thought underlines the choice of a practical co-operation framework. The framework should be created between the European Union and the Arab Maghreb Union and not only on a bilateral-institutional level, i.e. EU's association agreement with each single Southern Mediterranean partner country. Although the Maghreb liberals recognise that the AMU's activities are temporarily frozen, the task of the EU should be to revive this forum and help the Maghreb countries to foster their South-South economic and political links³⁰.

As a consequence of their political and economic orientations, the Maghreb liberals affirm the very existence of a division of the larger Mediterranean into a Western and Eastern basin. More, the Western Mediterranean is not only a region under construction but its people share the belief to belong to a community with a common destiny. The North African and South

²⁹ Mohand MELBOUCI, Abdelkader MESDOUA, "Voie et moyens de la sécurité en Méditerranée perçus par les pays du Sud", in *Demain la Méditerranée: La parole est aux riverains du Sud*, Paris, Publisud, 1995, pp. 212-13.

³⁰ Cf. for example Abdelhamine ESCHEIKH, "Stratégies de développement au Maghreb: l'exemple tunisien", in *La Méditerranée occidentale: quelles stratégies pour l'avenir?*, Paris, Publisud, 1994, pp. 45-55.

European community experienced a common past going as far as to the Roman times, for the Tunisian liberals. Beside the historical links, they underline the commercial, cultural and human exchanges which took and still take place in the Western Mediterranean region. The latest chapter of this process is the population movements from Morocco, Algeria and Tunisia towards the Southern European countries and further north into the heart of Europe.

The Maghreb liberals' vision of the Western Mediterranean is also partially idealistic. The construction of two gas pipelines from Algeria to Spain and Italy, via Morocco and Tunisia, and the planned fix liaison between Morocco and Spain, are for them only the beginning of a long co-operation. Further, the liberals propound the adhesion of their country to several European organisation like the European Union, NATO or the CSCE. Each of these organisations could help them to reach an economic well being, the military security and the installation of mutual trust and transparency, particularly among the Southern shore countries. Finally, the Maghreb liberals recognise that the biggest challenge to their vision comes from inside their country. The democratisation of the Tunisian, Moroccan and Algerian political system progresses slowly and prevents the public opinion to participate in the construction of a democratic, pluralistic and economically liberal society.

The pragmatic realist perspective

The interpretation by the pragmatic realist of the past, present and future state of the Mediterranean is a middle way between the liberal idealist and conservative radical tendencies. King Hassan II of Morocco, President Ben Ali in Tunisia and the several Algerian Presidents, together with their governments and advisers, have adopted since 1990 a pragmatic and realist approach towards the Mediterranean and its Western Basin.

Concerning the Western Mediterranean region, although the Maghreb pragmatists share the liberal idealist feeling on this region, they do not go as far as to admit a political and diplomatic dimension of the various gatherings among the countries of the region. Nor do they think that the political will on both sides of the Western Mediterranean is strong enough to enable a constructive and long-lasting co-operation in all fields³¹. Hence, the Western Mediterranean is in their eyes more an imaginary concept to attract the attention of the public opinions rather than an operative political and diplomatic reality.

With regard to the larger Mediterranean, the policy of the ruling elites of the Maghreb countries has not experienced remarkable changes after the end of the East-West conflict and of the Second Gulf War. For them the Western Mediterranean is only a part of the larger Mediterranean. The events in the latter, with the Arab-Israeli peace talks and consequent delay, and the Palestinian demands, still capture their attention and influence their policy options. More, the economic co-operation in the Middle East and North African area, although it is considered a progressive step forward in the Arab-Israeli normalisation, is not seen as a convincing alternative to the very close economic links with the European Union.

The pragmatic realists assess that a new Mediterranean identity is under construction but that enormous efforts need to be made for the sensibilisation of the public opinion. Further they do not dismiss the idea of a leading rôle of the AMU-EU co-operation for the whole Mediterranean³². This idea has again

³¹ Mahlaine DJEBALI, "L'Union du Maghreb arabe et le projet de Méditerranée occidentale", in *Méditerranée occidentale: sécurité et coopération*, pp. 173-74.

³² Cf. as an example Tunisia's President speech in the European Parliament: "Discours de M. Zine El Abidine Ben Ali, Président de la République tunisienne devant le Parlement européen", Strasbourg, 22 juin 1993, *Etudes Internationales [Dirassat Duwalya]* (Tunis), N° 48 (October 1993), pp. 149-58.

gained weight, after the first disappointments with the Euro-Mediterranean conference and with the European Union's new association agreements. Nevertheless, the Maghreb leaders start to turn their interests also to Sub-Saharan Africa, for its migration pressure to their countries, and to the South American, Asiatic and Eastern European continent, for new and diversified economic exchanges³³.

Finally, alike the liberal idealist, the Maghreb pragmatic realists have expressed their concerns for the exclusive economic and financial vision of co-operation in the Western basin held by the Northern Mediterranean countries. The demands of the Maghreb leaders have shifted towards a comprehensive and global approach of co-operation that could help them tackle potential threats and risks inside and outside their country. Common development and partnership in economic and financial affairs, together with a joint approach to the new security risks, i.e. terrorism, arms and drug trafficking, radical Islamism, are from their point of view the concrete areas of action and concertation.

Conclusions

No exhaustive picture can be drawn from the discussions, first, on the Western Mediterranean and its contiguous regions since the 1990s and, second, from the one on the plurality of national visions on the Western Mediterranean as an economic, human, cultural and partially also diplomatic-political region. In the 1990s, the Mediterranean as a whole seemed to be captured now and then by immutable events, e.g. the Arab-Israeli peace negotiations and the Bosnian crisis, which had a paralysing effect on regional co-operation. At the same time, when the para-

³³ Lounès BOURENANE, "Facteurs de stabilisation des populations des pourtours méditerranéens", in *Demain la Méditerranée*, pp. 19-29.

lysing effect was less strong, the countries of larger Mediterranean in general and of its Western basin in particular, were able to strive for a renewed co-operation.

During this decade, common development and partnership in the economic area, together with a common policy towards the security risks, i.e. organised crime and armed radical Islamism, have only partially developed. If a few Southern shore countries have signed their association agreements with the European Union, many of them still have not. More, the idea of a Mediterranean economic free area has not yet become true and most probably will never succeed because of the lack of South-South co-operation.

In this respect, the Western Mediterranean could have a role of forerunner for the whole region. But several conditions, among many others, need to be fulfilled before-hand and could eventually lead to a new momentum of co-operation:

- a) the Algerian regime should contain the armed Islamist groups and decisively adopt the policy, together with Morocco and Tunisia, for a irreversible democratisation with the respect of the national specificities;
- b) signing of an association agreement between Algeria and the European Union, which could open up the road towards a broad Maghrebi co-operation and help solve the problems of the Western Sahara and of the United Nations embargo on Libya; and
- c) alleviate with concrete measures the negative consequences towards the Southern shore countries of the European Union's common policies in the agricultural sector, the immigration policy, the monetary union and in the common defence system.

*Major multilateral meetings since 1990 among
countries of the Western Mediterranean*

1990

Project: Governmental CSCM

Initiator: Italy, Spain

Participants: Riparian countries of the Mediterranean, European Union, Maghreb, Machrek, Arab Peninsula, Black Sea Countries

1990

Project: “5+5” Forum ³⁴

Initiator: France, Italy, Spain

Participants: France, Italy, Portugal, Spain, Malta, Algeria, Libya, Mauritania, Morocco, Tunisia

1993

Project: Council of the Mediterranean

Initiator: Malta

Participants: Advocated participation from the countries of the European Union, Arab Maghreb Union, Arab League

1994

Project: Mediterranean Forum ³⁵

Initiator: Egypt

Participants: France, Greece, Italy, Malta, Portugal, Turkey, Spain, Algeria, Egypt, Morocco, Tunisia

³⁴ The first meeting of the “5+5” Forum took place in Rome (Italy) October 10, 1990. This meeting had a follow-up in Algiers (Algeria) October 26-27, 1991. The meeting scheduled in Tunis (Tunisia) for early 1992 was cancelled due to the impact of the Second Gulf War on the relations between the countries of the Western Mediterranean.

³⁵ Although the idea of a Mediterranean Forum was launched by President Mubarak already in June 1991, in front of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, it had its first round of talk in Alexandria (Egypt), July 3-4, 1994. This meeting was followed by those in Sainte-Maxime (France) April 9, 1995, Tabarka (Tunisia), July 28-29, 1995, Ravello (Italy) May 9-10, 1996 and Algiers (Algeria), July 11-12, 1997.

*Understanding and Relevance of the Western Mediterranean Basin*⁷¹

1995

Project: Western Mediterranean Initiative³⁶

Initiator: France

Participants: France, Italy, Portugal, Spain, Algeria, Tunisia

1995

Project: Stability Pact in the Mediterranean³⁷

Initiator: France, Malta

Participants: Advocated participation from UE member countries, Southern shore Mediterranean countries, invited to the Euro-Mediterranean Conference

³⁶ Informal meeting of the Ministers of Interior. Morocco absent because it considers sufficient its status of observer to the K 4/Trevi Group of the European Union. Second informal meeting on drug trafficking in Rabat (Morocco) on April 19-21, 1996. Ministers of Interior agreed to hold an annual meeting.

³⁷ The “Stability Pact in the Mediterranean” has been renamed to “Euro-Mediterranean Pact” in the Barcelona Declaration, November 1995.

Appendix II
*Institutional initiatives since 1992
towards the Mediterranean Basin*

1992

Project: Inter-Parliamentarian Conference on the CSCM³⁸

Initiator: Inter-Parliamentary Union

Main participants³⁹; Associated participants: USA, Russian Federation, United Kingdom, Palestine, Parliamentary Assemblies of several European and Arab institutions

1992

Project: Mediterranean Group

Initiator: Western European Union (WEU)

Participants: WEU member countries, Algeria, Cyprus, Egypt, Israel, Malta, Morocco, Tunisia

1994

Project: Mediterranean Contact Group⁴⁰

Initiator: Organisation on Security and Cooperation in Europe (OSCE)

Participants: OSCE participating states, Algeria⁴¹, Egypt, Israel, Morocco, Tunisia

³⁸ The Second Inter-Parliamentarian CSCM took place in La Valletta, Malta, November 1-4, 1995.

³⁹ Albania*, Algeria, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Cyprus*, Egypt*, France*, Greece*, Israel, Italy*, Lebanon*, Libyan Arab Jamahiriya*, Malta*, Monaco*, Morocco*, Portugal, Slovenia, Spain*, Syrian Arab Republic*, Tunisia*, Turkey* and Yugoslavia. Only the countries with an asterisk took part in the First Inter-Parliamentary CSCM of Malaga, Spain, from 15 to 20 June 1992.

⁴⁰ Three important seminars followed the establishment of the Mediterranean Contact Group: "OSCE Experience in the field of confidence-building measures", September 1995, Cairo (Egypt); "Seminar on the Mediterranean", June 1996, Tel Aviv (Israel); "Impact of the European Security Model for the XXIst C. on the Mediterranean", September 1997, Cairo (Egypt).

Understanding and Relevance of the Western Mediterranean Basin 73

1995

Project: Mediterranean Initiative ⁴²

Initiator: North Atlantic Treaty Organisation (NATO)

Participants: NATO member countries, Egypt, Israel, Jordan, Morocco, Mauritania, Tunisia

1995

Project: Euro-Mediterranean Conference ⁴³

Initiator: European Union (EU): France, Greece, Italy, Portugal, Spain

Participants: UE member countries, Algeria, Cyprus, Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Malta, Morocco, Palestinian authority, Tunisia, Syria, Turkey

⁴¹ Since December 7, 1995 their status to the OSCE has changed from “Non-Participating Mediterranean States” to “Mediterranean Partners for Co-operation”.

⁴² The Mediterranean Initiative was enhanced by the Mediterranean Cooperation Group (MCG) established July 8, 1997 at the NATO Madrid Summit.

⁴³ Of the three Maghreb countries, Tunisia signed an association agreement with the European Union July 17, 1995 and was followed by Morocco on February 26, 1996. With Algeria the European Union has conducted only exploratory talks.

Davide Orifici possède une licence en Sciences politiques de l'Université de Pavie, Italie. Il a poursuivi ses études à l'Institut universitaire des hautes études internationales (IUHEI) à Genève où, après avoir obtenu un Diplôme d'études supérieures (D.E.S.), il termine actuellement un Doctorat en relations internationales avec pour thème "The Nature of Co-operative Security Relations in the Western Mediterranean: a view from the Maghreb Countries".

Actuellement, il poursuit sa formation de jeune diplomate stagiaire au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) de Suisse qui se terminera en avril 2000 après une année à la centrale et la deuxième passée à la Mission suisse auprès de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

Les vues exprimées dans le présent article ne reflètent que ses opinions personnelles.

Appendix I

MAJOR MULTILATERAL MEETINGS SINCE 1990 AMONG COUNTRIES OF THE WESTERN MEDITERRANEAN

	<i>1990</i>	<i>1990</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1995</i>
<i>Project</i>	<u>Governmental CSCM</u>	<u>“5+5” Forum</u> ¹	<u>Council of the Mediterranean</u>	<u>Mediterranean Forum</u> ²	<u>Western Mediter- ranean Initiative</u> ³	<u>Stability Pact in the Mediterra- nean</u> ⁴

¹ The first meeting of the “5+5” Forum took place in Rome (Italy) October 10, 1990. This meeting had a follow-up in Algiers (Algeria) October 26-27, 1991. The meeting scheduled in Tunis (Tunisia) for early 1992 was cancelled due to the impact of the Second Gulf War on the relations between the countries of the Western Mediterranean.

² Although the idea of a Mediterranean Forum was launched by President Mubarak already in June 1991, in front of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, it had its first round of talk in Alexandria (Egypt), July 3-4, 1994. This meeting was followed by those in Sainte-Maxime (France) April 9, 1995, Tabarka (Tunisia), July 28-29, 1995, Ravello (Italy) May 9-10, 1996 and Algiers (Algeria), July 11-12, 1997.

³ Informal meeting of the Ministers of Interior. Morocco absent because it considers sufficient its status of observer to the K 4/Trevi Group of the European Union. Second informal meeting on drug trafficking in Rabat (Morocco) on April 19-21, 1996. Ministers of Interior agreed to held an annual meeting.

⁴ The ‘Stability Pact in the Mediterranean’ has been renamed to ‘Euro-Mediterranean Pact’ in the Barcelona Declaration, November 1995.

<i>Initiator</i>	Italy, Spain	France, Italy, Spain	Malta	Egypt	France	France, Malta
<i>Participants</i>	Riparian countries of the Mediterranean – European Union – Maghreb – Machrek – Arab Peninsula – Black Sea countries	France Italy Portugal Spain Malta – Algeria Libya Mauritania Morocco Tunisia	Advocated participation from the countries of the – European Union – Arab Maghreb Union – Arab League	France Greece Italy Malta Portugal Turkey Spain – Algeria Egypt Morocco Tunisia	France Italy Portugal Spain – Algeria Tunisia	Advocated participation from – UE member countries – Southern shore Mediterranean countries invited to the Euro-Mediterranean Conference

Appendix I

INSTITUTIONAL INITIATIVES SINCE 1992

TOWARDS THE MEDITERRANEAN BASIN

	<i>1992</i>	<i>1992</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1995</i>
<i>Project</i>	<u>Inter-Parliamentarian Conference on the CSCM</u> ⁵	<u>Mediterranean Group</u>	<u>Mediterranean Contact Group</u> ⁶	<u>Mediterranean Initiative</u> ⁷	<u>Euro-Mediterranean Conference</u> ⁸

⁵ The Second Inter-Parliamentarian CSCM took place in La Valletta, Malta, November 1-4, 1995.

⁶ Three important seminars followed the establishment of the Mediterranean Contact Group: September 1995, Cairo (Egypt) – OSCE Experience in the field of confidence-building measures; June 1996, Tel Aviv (Israel) – Seminar on the Mediterranean; September 1997, Cairo (Egypt) – Impact of the European Security Model for the XXIst C. on the Mediterranean.

⁷ The Mediterranean Initiative was enhanced by the Mediterranean Cooperation Group (MCG) established July 8, 1997 at the NATO Madrid Summit.

⁸ Of the three Maghreb countries, Tunisia signed an association agreement with the European Union July 17, 1995 and was followed by Morocco on February 26, 1996. With Algeria the European Union has conducted only exploratory talks.

<i>Initiator</i>	Inter-Parliamentary Union (IPU)	Western European Union (WEU)	Organisation on Security and Cooperation in Europe (OSCE)	North Atlantic Treaty Organisation (NATO)	European Union (EU): France Greece Italy Portugal Spain
<i>Participants</i>	Main participants ⁹ – Associated participants: USA, Russian Federation, United Kingdom, Palestine & Parliamentary Assemblies of several European and Arab Institutions	WEU member countries – Algeria Cyprus Egypt Israel Malta Morocco Tunisia	OSCE participating states – Algeria ¹⁰ Egypt Israel Morocco Tunisia	NATO member countries – Egypt Israel Jordan Morocco Mauritania Tunisia	UE member countries – Algeria Cyprus Egypt Israel Jordan Lebanon Malta Morocco Palestinian authority Tunisia Syria Turkey

⁹ Albania*, Algeria, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Cyprus*, Egypt*, France*, Greece*, Israel, Italy*, Lebanon*, Libyan Arab Jamahiriya*, Malta*, Monaco*, Morocco*, Portugal, Slovenia, Spain*, Syrian Arab Republic*, Tunisia*, Turkey* and Yugoslavia. Only the countries with an asterisk took part in the First Interparliamentary CSCM of Malaga, Spain, from 15 to 20 June 1992.

¹⁰ Since December 7, 1995 their status to the OSCE has changed from “Non-Participating Mediterranean States” to “Mediterranean Partners for Co-operation”.

Appendix I
Major multilateral meetings since 1990 among
countries of the Western Mediterranean

1990

Project: Governmental CSCM

Initiator: Italy, Spain

Participants: Riparian countries of the Mediterranean, European Union, Maghreb, Machrek, Arab Peninsula, Black Sea Countries

1990

Project: “5+5” Forum ¹

Initiator: France, Italy, Spain

Participants: France, Italy, Portugal, Spain, Malta, Algeria, Libya, Mauritania, Morocco, Tunisia

1993

Project: Council of the Mediterranean

Initiator: Malta

Participants: Advocated participation from the countries of the European Union, Arab Maghreb Union, Arab League

1994

Project: Mediterranean Forum ²

¹ The first meeting of the “5+5” Forum took place in Rome (Italy) October 10, 1990. This meeting had a follow-up in Algiers (Algeria) October 26-27, 1991. The meeting scheduled in Tunis (Tunisia) for early 1992 was cancelled due to the impact of the Second Gulf War on the relations between the countries of the Western Mediterranean.

² Although the idea of a Mediterranean Forum was launched by President Mu-

Initiator: Egypt

Participants: France, Greece, Italy, Malta, Portugal, Turkey, Spain, Algeria, Egypt, Morocco, Tunisia

1995

Project: Western Mediterranean Initiative³

Initiator: France

Participants: France, Italy, Portugal, Spain, Algeria, Tunisia

1995

Project: Stability Pact in the Mediterranean⁴

Initiator: France, Malta

Participants: Advocated participation from UE member countries, Southern shore Mediterranean countries, invited to the Euro-Mediterranean Conference

Appendix II Institutional initiatives since 1992 towards the Mediterranean Basin

1992

Project: Inter-Parliamentarian Conference on the CSCM⁵

barak already in June 1991, in front of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, it had its first round of talk in Alexandria (Egypt), July 3-4, 1994. This meeting was followed by those in Sainte-Maxime (France) April 9, 1995, Tabarka (Tunisia), July 28-29, 1995, Ravello (Italy) May 9-10, 1996 and Algiers (Algeria), July 11-12, 1997.

³ Informal meeting of the Ministers of Interior. Morocco absent because it considers sufficient its status of observer to the K 4/Trevi Group of the European Union. Second informal meeting on drug trafficking in Rabat (Morocco) on April 19-21, 1996. Ministers of Interior agreed to hold an annual meeting.

⁴ The 'Stability Pact in the Mediterranean' has been renamed to 'Euro-Mediterranean Pact' in the Barcelona Declaration, November 1995.

⁵ The Second Inter-Parliamentarian CSCM took place in La Valletta, Malta, November 1-4, 1995.

Initiator: Inter-Parliamentary Union

Main participants⁶; Associated participants: USA, Russian Federation, United Kingdom, Palestine & Parliamentary Assemblies of several European and Arab Institutions

1992

Project: Mediterranean Group

Initiator: Western European Union (WEU)

Participants: WEU member countries, Algeria, Cyprus, Egypt, Israel, Malta, Morocco, Tunisia

1994

Project: Mediterranean Contact Group ⁷

Initiator: Organisation on Security and Cooperation in Europe (OSCE)

Participants: OSCE participating states, Algeria⁸, Egypt, Israel, Morocco, Tunisia

1995

Project: Mediterranean Initiative⁹

Initiator: North Atlantic Treaty Organisation (NATO)

⁶ Albania*, Algeria, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Cyprus*, Egypt*, France*, Greece*, Israel, Italy*, Lebanon*, Libyan Arab Jamahiriya*, Malta*, Monaco*, Morocco*, Portugal, Slovenia, Spain*, Syrian Arab Republic*, Tunisia*, Turkey* and Yugoslavia. Only the countries with an asterisk took part in the First Interparliamentary CSCM of Malaga, Spain, from 15 to 20 June 1992.

⁷ Three important seminars followed the establishment of the Mediterranean Contact Group: September 1995, Cairo (Egypt) – OSCE Experience in the field of confidence-building measures; June 1996, Tel Aviv (Israel) – Seminar on the Mediterranean; September 1997, Cairo (Egypt) – Impact of the European Security Model for the XXIst C. on the Mediterranean.

⁸ Since December 7, 1995 their status to the OSCE has changed from “Non-Participating Mediterranean States” to “Mediterranean Partners for Co-operation”.

⁹ The Mediterranean Initiative was enhanced by the Mediterranean Cooperation Group (MCG) established July 8, 1997 at the NATO Madrid Summit.

Participants: NATO member countries, Egypt, Israel, Jordan, Morocco, Mauritania, Tunisia

1995

Project: Euro-Mediterranean Conference¹⁰

Initiator: European Union (EU): France, Greece, Italy, Portugal, Spain

Participants: UE member countries, Algeria, Cyprus, Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Malta, Morocco, Palestinian authority, Tunisia, Syria, Turkey

¹⁰ Of the three Maghreb countries, Tunisia signed an association agreement with the European Union July 17, 1995 and was followed by Morocco on February 26, 1996. With Algeria the European Union has conducted only exploratory talks.

Changements stratégiques en Méditerranée orientale

Mohammad-Reza Djalili

[...] cet espace possède un centre privilégié autour de qui se déploie des auréoles successives des zones médianes, puis des zones périphériques, celles-ci plus désavantagées encore que celles-là, mais toutes liées par l'échange.

Fernand Braudel

Il est aujourd'hui évident qu'au moins depuis les années cinquante, la sécurité de la Méditerranée orientale, dans une perspective globale, ne se conçoit plus de manière dissociée par rapport à la région du Moyen-Orient en général, ni aux pays producteurs de pétrole, riverains du golfe Persique, en particulier. Ainsi, une puissance comme les Etats-Unis fonde sa stratégie et justifie sa présence en Méditerranée orientale, en partie du moins, en prenant en considération ses intérêts "vitaux" dans la zone du golfe Persique. En partant de ce constat, on peut donc conclure que la Méditerranée orientale et le golfe Persique forment, en quelque sorte, du point de vue stratégique, un seul ensemble, un seul espace. Or, en cette fin de siècle, on assiste aussi à une transformation progressive, à l'élargissement du *hinterland* de la Méditerranée orientale. En effet, à la suite de l'effondrement de l'Union soviétique, une nouvelle zone importante du point de vue de la production énergétique (pétrole et gaz) émerge au nord-est de la Méditerranée, autour de la mer

Caspienne. Ainsi donc, la Méditerranée déborde une fois de plus “la ligne interminable de ses rivages”, comme disait Braudel¹ pour s’ouvrir sur l’intérieur de l’Asie.

L’exploitation du bassin pétrolier de la Caspienne – troisième bassin du monde, après ceux du golfe Persique et de Sibérie – soulève de nombreux problèmes, les uns en rapport avec des considérations économiques, juridiques et politiques en ce qui concerne l’exploitation proprement dite, les autres liés aux questions relatives à l’acheminement de la production vers les grands marchés de consommation européens. Que ce soit par voie terrestre et maritime, à travers la Géorgie ou la Russie puis en passant par la mer Noire et le Bosphore, ou par voie terrestre, en traversant l’est de la Turquie, cet acheminement ne peut se concevoir à l’heure actuelle sans passer par la Méditerranée orientale. Ce transit quasi obligé donne une nouvelle dimension stratégique à cette partie levantine de la Méditerranée, dimension qui ne peut être appréciée à sa juste valeur que si elle est intégrée dans une réflexion sur les recomposition géopolitiques en œuvre, du Bosphore aux frontières de la Chine.

A écouter les débats animés, à observer les nouveaux alignements qui se dessinent et les convoitises qui se précisent autour de ce nouvel enjeu pétrolier, il paraît fort probable que la mise en communication de la région de la Caspienne avec la Méditerranée orientale va engendrer un certain nombre de problèmes. Ces derniers sont parfois similaires à ceux qui se sont posés, et qui se posent encore, dans la mise en rapport du golfe Persique et de la Méditerranée orientale, mais il existe aussi des questions tout à fait spécifiques à la nouvelle configuration.

Parmi ces problèmes, il y a d’abord ceux qui renvoient à l’état d’enclavement des trois pays producteurs de pétrole et de gaz riverains de la Caspienne. Pour faire “sortir” leurs productions vers les marchés à devises, l’Azerbaïdjan, le Kazakhstan

¹ Fernand BRAUDEL, *Autour de la Méditerranée*, Paris, Editions de Fallois, 1996, p.448.

et le Turkménistan doivent nécessairement passer par des territoires relevant d'Etats tiers. Ils doivent obligatoirement utiliser soit le territoire de la Russie, soit ceux de la Turquie, de l'Iran, de la Chine ou de l'Afghanistan et du Pakistan pour atteindre la mer Noire et la Méditerranée, le golfe Persique et l'océan Indien ou le Pacifique. Parfois, les oléoducs et les gazoducs doivent même traverser le territoire de deux Etats: Iran-Turquie, Géorgie-Turquie pour atteindre les rives méditerranéennes, ou Afghanistan-Pakistan afin d'accéder à l'océan Indien. Dans ces conditions, il existe une dépendance totale, au moins à l'égard d'un pays voisin, ce qui n'est le cas d'aucun pays producteur riverain du golfe Persique. Ceci dit, les pays de cette dernière région qui, dans le but de diversifier leurs voies de dégagement, ont choisi d'utiliser des oléoducs traversant le territoire d'un autre Etat, ont souvent fait l'amère expérience de voir ceux-ci tantôt fermés, tantôt ouverts, selon les aléas des conjonctures politiques. Ces risques sont évidemment plus grands pour des pays comme ceux du bassin de la Caspienne, entièrement tributaires de situations politiques régionales et internationales qui, parfois, leur échappent complètement. Avant même la construction des oléoducs, il existe déjà des contraintes politiques évidentes qui conditionne les futurs tracés. Qu'il s'agisse du boycott américain de l'Iran, des rivalités russo-turques ou du jeu des compagnies pétrolières, l'organisation future de l'acheminement du pétrole du bassin de la Caspienne engendre déjà tensions et rivalités. Quoi qu'il en soit, parmi les voies de dégagement possibles, celles débouchant sur la mer Noire et la Méditerranée orientale semblent, à l'heure actuelle, avoir la priorité sur les autres.

Un autre problème relatif au tracé des oléoducs et des gazoducs dont l'importance n'est pas négligeable est celui de leur sécurité. En effet, la plupart des tracés envisagés passent inévitablement par des zones à forte intensité conflictuelle. Que ce soit le Caucase (où les trois Etats indépendants de Transcaucasie sont, ou ont été impliqués dans des conflits militaires au

cours des années quatre-vingts-dix) ou le Nord-Caucase marqué profondément par le conflit tchéchène, les territoires de la CEI n'offrent pas les meilleures garanties pour la sécurité des oléoducs et gazoducs; elle ne peut pas être non plus totalement assurée. Plus à l'est, la situation en Afghanistan n'autorise pas pour le moment des investissements importants dans le transport du gaz et du pétrole. Paradoxalement, l'espace iranien offre apparemment plus de stabilité que les autres régions, mais le régime islamique s'étant, par ses agissements, mis au ban de la communauté internationale, est dans l'incapacité de rentabiliser cet atout. Les pays pétroliers de la région du golfe Persique ont eux aussi souffert de conflits, soit directement par leur implication dans certains d'entre eux (guerres Iran-Irak, Irak-Koweït, conflit kurde, etc.), soit indirectement dans leurs intérêts (conflit arabo-israélien, conflit du Liban). Mais dans cette région, les pays occidentaux et à leur tête les Etats-Unis se sont toujours arrangés pour empêcher une interruption totale et de longue durée de la production et des livraisons. Il n'est pas évident qu'il doive en être de même dans le bassin de la Caspienne.

En effet, et ceci nous amène à une troisième considération, celle des rapports de forces dans cette zone, rapports qui sont totalement différents de ceux qui prévalent dans la zone du golfe Persique. Ici nous sommes incontestablement dans une zone d'influence russe. Certes, depuis la fin de l'URSS, des acteurs régionaux comme par exemple la Turquie et l'Iran se sont impliqués dans les affaires de la région. Par ailleurs, les Etats-Unis avec certains pays européens montrent, par l'intermédiaire de compagnies pétrolières, de plus en plus d'intérêt pour des pays comme l'Azerbaïdjan ou le Kazakhstan, mais la Russie reste encore, et de loin, la puissance qui compte dans la région. Cependant, si l'on compare la situation de la Caspienne du point de vue des rapports de forces avec celle de la région du golfe Persique, il y a d'autres différences notoires, même si l'on accepte le fait que, depuis la deuxième guerre du Golfe, il y a

dans la région une prééminence militaire et navale américaine supérieure à tout ce que l'on a connu jusqu'ici.

La première différence à relever, et elle est de taille, c'est que, contrairement aux Etats-Unis dans le golfe Persique, la Russie partage depuis des siècles ce statut, de manière souvent avantageuse pour elle, avec l'Iran. Donc, dans aucun cas de figure la Russie ne peut être considérée comme un acteur extérieur à la région. Par contre si, du point de vue militaire, la Russie peut plus ou moins garantir la sécurité des anciennes républiques soviétiques par les moyens dont elle dispose, elle ne peut avoir les mêmes prétentions à l'égard de l'Iran, ni bien entendu de la Turquie. Mais ce qui différencie fondamentalement la situation russe en Caspienne de la situation américaine dans le golfe Persique est d'ordre économique. Le rôle économique des Etats-Unis et de leurs alliés occidentaux dans l'exploitation, le transport, la transformation, la distribution du pétrole du Moyen-Orient est déterminant. C'est un fait que la Russie ne possède ni les moyens de contribuer à elle seule au développement des exploitations pétrolières et gazières des pays riverains membres de la CEI, ni les moyens financiers et technique, pour moderniser sa propre production. Dans ces conditions, Moscou doit trouver des modalités d'associations avec des compagnies pétrolières occidentales, afin de gérer au mieux ses propres intérêts et ceux des pays faisant partie théoriquement de sa zone d'influence. Situation qui peut engendrer des conflits d'intérêts avec l'un ou l'autre Etat riverain de la Caspienne.

Quoi qu'il en soit, en dépit de toutes les difficultés que l'on vient d'énumérer, deux points semblent d'ores et déjà acquis. D'une part, l'importance relative des réserves de gaz et de pétrole de la région de la Caspienne et, d'autre part, l'intérêt porté, malgré la baisse du prix du pétrole, par la majorité des pays importateurs à la diversification de leurs fournisseurs, vont pousser les grandes compagnies pétrolières à l'exploitation systématique de cette zone dans les prochaines années. Dans cette perspective, la jonction entre le bassin de la Caspienne et la

Méditerranée orientale qui est en train de s'ébaucher donnera, dès le début du XXI^e siècle, un impact stratégique plus grand à cette partie de la Méditerranée, dans la mesure où l'équilibre mondial des hydrocarbures sera désormais plus tributaire de celle-ci que par le passé.

Le processus de Barcelone et les relations euro-arabes

Saleh Bakr Al-Tayar

En premier lieu, je tiens à vous interpeller sur le contenu de la Conférence de Barcelone concernant le projet de partenariat euro-méditerranéen. Cette Conférence est considérée comme un nouveau pas vers le développement des relations euro-arabes sur tous les plans.

Cependant on peut formuler plusieurs constats dont voici les plus importants:

- La présence de tous les pays européens et de quelques pays arabes non méditerranéens (dont la Jordanie et la Mauritanie) nous laisse perplexe. D'autres pays sont prioritaires, telle la Libye. Mais cette dernière fut éloignée sous prétexte du problème de Lockerbie.

Un raisonnement stratégique aurait dicté sa participation car cette crise n'est que momentanée, alors que le projet euro-méditerranéen est à long terme.

- La présence des pays européens méditerranéens et non méditerranéens implique en parallèle la présence des pays arabes sans exception, particulièrement des pays du golfe Persique.

- Nous considérons que le partenariat abordé lors de la Conférence de Barcelone ne sera pas réel et équilibré tant qu'il n'intégrera pas la totalité des pays arabes à l'instar des pays eu-

ropéens, et tant qu'Israël y sera associé en l'absence d'un règlement définitif et total du conflit israélo-arabe. Les pays européens doivent pousser Israël à se joindre sérieusement au processus de paix suivant le principe de "la paix contre les territoires" et à se soumettre aux résolutions 242, 338 et 425 du Conseil de sécurité de l'ONU, qui étaient à la base de la Conférence de Madrid.

Le pacte de Barcelone a abordé le sujet du terrorisme et de la démocratie. Là également, il faut souligner des points importants:

- Pour ce qui est du terrorisme, on doit distinguer entre l'islam véritable et les mouvements islamistes qui l'utilisent comme couverture, et montrer l'image réelle de l'islam, qui est bien différente de l'image déformée que véhiculent les médias.

Ce qui est considéré en Europe comme terrorisme, particulièrement les attaques contre des soldats israéliens, est considéré chez nous comme une défense légitime. Ce sont les agissements d'Israël qui poussent les Arabes à commettre l'irréparable.

Il est vrai que certains pays arabes (musulmans) ont été touchés par la vague du terrorisme, tous comme chez les chrétiens et les juifs. Ces fondamentalistes n'ont jamais reflété la vraie image de l'islam qui est une religion de paix et de tolérance et qui condamne tous les actes de terrorisme. Ils ont aussi mal interprété les textes coraniques et les traditions du prophète Mahomet.

- Pour ce qui est de la démocratie, les pays arabes et européens doivent déployer tous les efforts possibles pour faire face aux mouvements extrémistes qui encouragent la haine et répandent toutes sortes d'intégrismes. On doit considérer que les immigrés musulmans en Europe sont appelés à jouer un rôle positif dans le cadre de l'interactivité culturelle et religieuse, et qu'ils doivent s'éloigner de tout extrémisme et se soumettre aux lois des pays d'accueil.

- Dans le pacte de Barcelone, on peut observer une négligence totale en matière de technologie. Les pays arabes sont les

plus touchés car ce sont des pays sous-développés qui aspirent à avoir une technologie moderne, afin d'améliorer leurs situations socio-économiques.

Chaque fois que les Européens manifestent leur volonté de faire transférer leurs technologies dans le monde arabe, ils mettent des années pour le mettre en œuvre. Mais dès que cette volonté est accomplie, on constate qu'elle est loin d'être moderne car elle représente un archaïsme évident – d'où un sérieux décalage et retard. Pourtant il est nécessaire que l'Europe aide les pays arabes à développer leurs structures industrielles, pour leur permettre de satisfaire leurs besoins, de stimuler leur développement et de diversifier leurs ressources.

A propos du libre-échange, on se heurte constamment à des barrages douaniers imposés par l'Europe, et portant particulièrement sur les produits en provenance des pays arabes. Nous considérons que la taxation de l'énergie, que les pays européens imposent aux importations pétrolières, ne contribue nullement au développement des relations dans ce domaine car elle pénalise les projets de développement des pays producteurs de pétrole.

Le libre-échange implique un respect mutuel entre les parties concernées et doit être équitable et égal entre le monde arabe et l'Europe.

Pour la réussite de la Conférence de Barcelone, il faut prendre en compte d'autres données, différentes de celles déjà énoncées.

Ces données se résument de façon suivante:

- Le retrait d'Israël: tant qu'Israël ne résout par le problème de la paix et que Tel Aviv continue d'ignorer les condamnations des pays arabes et des Nations unies en vue de la restitution des territoires occupés, aucune collaboration ni relation ne peuvent être établies.

- L'adhésion de tous les pays arabes aux projets euro-méditerranéens, comme l'ont accordée tous les pays européens.
- La question de l'émigration arabe en Europe doit être traitée avec beaucoup d'habileté et de souplesse, car ces immigrants ont aidé à la reconstruction de l'Europe au lendemain de la deuxième guerre mondiale. Il ne faut pas oublier qu'ils ont été invités par les pays européens.

Ce discours représente l'avis du Centre d'études euro-arabe¹. Par ce biais, on peut se faire une idée de ce que sera l'avenir de la coopération euro-arabe.

¹ 91, avenue des Champs-Élysées, F-75 008 Paris.

Deuxième partie

Dimensions humaines et culturelles

La Méditerranée après Barcelone

Salvino Busuttil

Rarement, au cours de la longue histoire de la mer, on a vu les dirigeants de toutes les nations riveraines se réunir, Europe et Afrique confondues, pour se mettre d'accord sur un programme pan-méditerranéen basé sur le respect réciproque, sur le mutuel désir de bâtir ensemble la maison méditerranéenne et d'en faire un édifice que caressent de douces ondes, plutôt que des vagues tempétueuses.

L'épopée des peuples méditerranéens est faite de la vie de navigateurs et de commerçants qui ont trouvé leur voie d'expansion naturelle dans cette mer entourée de terres.

Dieu, les dieux se mêlent sans cesse à l'existence de ces hommes et de ces femmes, parfois avec indulgence, souvent pour en tirer vengeance. Il leur arrive de se sentir proches de ces divinités; parfois ils les rejettent. *L'homo mediterraneus* a "beaucoup de beauté et beaucoup de souvenirs. Des projets, des échecs, des espoirs, des ambitions, des batailles gagnées et perdues. Des passions et des rêves"¹.

Passions et rêves: ce sont les moteurs du mouvement dynamique qui a conduit les représentants de vingt-huit pays à proclamer, avant Noël, la naissance d'un nouveau partenariat euro-méditerranéen. Cette déclaration, on pourrait presque dire cette épiphanie, a eu lieu dans la ville même où Christophe Colomb

¹ Jean d'ORMESSON, *La douane de mer*, Paris, Gallimard, 1993, p. 16.

formula la promesse, tenue, de la découverte du Nouveau-Monde.

Pourquoi Barcelone? La Conférence de Barcelone n'a pas eu lieu par hasard. Elle est l'aboutissement d'un long processus. En 1972, à l'occasion de la première Conférence internationale des Nations unies sur l'environnement, qui se tint à Stockholm, l'ouverture d'un dialogue méditerranéen parut opportune. En 1975, les représentants officiels des gouvernements prirent position en faveur de l'adoption d'un plan d'action de la Méditerranée, sous les auspices du programme des Nations unies pour l'environnement. L'année suivante, la Convention de Barcelone était signée par tous les pays riverains de la Méditerranée, sauf l'Albanie, et par l'Union européenne.

Ce fut un événement diplomatique et politique de premier plan. Pour la première fois, par le biais d'un instrument international, l'ensemble des pays méditerranéens et l'Europe entamaient une coopération étroite, dans un cadre juridique et administratif clair et effectif. Le plan d'action de la Méditerranée a bien fonctionné au cours des années qui ont suivi 1976. Il a montré qu'il était possible de parvenir à des accords significatifs sur des problèmes communs, touchant de très près les besoins de chaque pays riverain, et dont la solution passait nécessairement par une action coopérative.

Ce succès relatif a poussé certains pays à accroître leur coopération, et à chercher à identifier les problèmes dont la nature rendait nécessaires des solutions au niveau régional, plutôt qu'au niveau bilatéral. Il s'agit de l'Italie et de la France en Europe, de l'Égypte et de la Tunisie au Sud de la Méditerranée, et de mon pays, Malte.

C'est ainsi qu'en 1992, à la suite de la réunion de Rio de Janeiro sur l'environnement et le développement, les pays méditerranéens ont réalisé qu'il fallait jeter les bases d'une nouvelle coopération sur le développement durable. Ce processus aboutit en 1995 à la révision de la Convention de Barcelone, par la-

quelle les parties contractantes de la Convention ont créé la Commission méditerranéenne sur le développement durable. C'est la première entité régionale de ce genre.

Quelle problématique se trouve au centre du processus historique qui a mené à la réunion interministérielle de Barcelone '95? A mon avis, les pays de l'Union européenne ont pris conscience du fait que, sans une intervention économique et politique, la situation méditerranéenne allait empirer, et qu'il était urgent de mettre en œuvre les actions qui permettaient d'apporter un soutien direct à l'amélioration de toute la région. C'est bien sûr la question de la croissance démographique, avec ses conséquences sur la sécurité de la région, en particulier les risques de flux migratoires dans l'Europe du Sud, qui a éveillé la conscience de l'Europe. Les citoyens sont devenus sensibles à un problème qui ne se trouvait plus aux portes de leurs villes, mais dans leurs rues.

Il me semble que c'est le problème de l'immigration qui a finalement décidé l'Union européenne à mettre en œuvre les consultations qui ont abouti à la réunion de Barcelone, en décembre 1995. On sait que depuis vingt ans la population autochtone européenne diminue, alors que celle d'Afrique du Nord augmente. Pendant la même période, plusieurs pays de l'Union européenne ont presque doublé leur produit national brut par habitant, alors que celui de certains pays d'Afrique du Nord a baissé, en termes réels, de trente à cinquante pour cent.

Les raisons qui expliquent ces changements ne sont pas difficiles à identifier. De nouvelles technologies ont apporté des richesses nouvelles à l'Union européenne, alors que le marché unique favorisait une importante croissance économique dans les pays qui la composent — même si cette croissance n'a pas suffi à écarter le chômage dans certains d'entre eux. En revanche, dans les pays où les produits agricoles constituent une part majeure du produit national, les termes de l'échange, entre

l'exportation des matières premières et l'importation des produits manufacturés, ont empiré.

Dans ce contexte, les pressions sociales qui existaient dans les pays du Sud se sont parfois transformées. Elles ont pris chez certains la forme intégriste du rejet de toute culture venant de l'extérieur, alors que, chez les jeunes surtout, elles ont tendu à renforcer les aspirations économiques inspirées du modèle occidental, diffusées dans chaque foyer par la télévision. La recherche de l'identité culturelle et religieuse, dont on parle beaucoup, doit être perçue dans le cadre de cette disparité économique, qui s'inscrit souvent dans des situations politiques ambiguës, et qui a rongé les espoirs de beaucoup de peuples d'Afrique du Nord.

J'aimerais citer un texte extrait du dernier livre de l'archevêque de Paris, le cardinal Jean-Marie Lustiger:

Le facteur décisif en matière de politique échappe à la politique et à l'économie. Le centre de l'histoire des hommes et de leurs sociétés se trouve dans le cœur des hommes. La liberté spirituelle constitue l'élément déterminant et pourtant insaisissable de l'histoire de l'humanité. Aucun développement économique, aucune action politique ne peut négliger cette puissance.

Mgr Lustiger ajoute que "l'aspiration religieuse déborde les institutions qu'elle suscite. L'histoire de l'Europe rend témoignage de cet irrépressible appel"²

Cet appel vient aussi de la Méditerranée du Sud. Il témoigne en faveur d'une religion conçue non seulement comme un système de conduite éthique inspiré par une foi monothéiste, mais comme un ensemble de cultures et de traditions constituant les éléments de la vie nationale, et dans un certain sens régionale. Ce point de vue permet d'envisager la coopération méditerranéenne, au-delà de la perspective de la protection de

² Jean-Marie LUSTIGER, *Devenez dignes de la condition humaine*, Paris, Flammarion, 1995, p.21.

l'environnement, dans l'optique de la recherche d'un niveau de vie qui, conjugué avec la protection de l'environnement culturel, contribuera à améliorer la vraie qualité de vie des peuples méditerranéens.

Dans cette perspective, la route vers un développement durable a amené l'Union européenne à jeter les bases d'une consultation qui puisse survoler l'ensemble de la problématique méditerranéenne.

J'ai déjà dit que la coopération sur les problèmes de l'environnement avait donné de bons résultats. Il était évident, surtout pour certains pays du Sud, comme par exemple l'Égypte, que ni les discours, ni les délibérations, ni les décisions, ni même les projets concernant le seul environnement ne pouvaient être considérés comme des solutions aux problèmes qui, pour beaucoup de monde, étaient prioritaires. Certains étaient tentés de voir dans la concertation sur l'environnement une excuse pour échapper à des problèmes plus réels. D'autres, plus sages, ont affirmé qu'en donnant des résultats positifs, elle avait permis de mettre sur pied un cadre pour une coopération plus poussée dans d'autres domaines.

Pour l'Union européenne, bien entendu, l'obtention d'accords politiques sur des principes fondamentaux semblait prioritaire. De fait, c'est la dimension politique et de sécurité qui, à travers la définition d'un espace commun de paix et de stabilité, lui a inspiré le premier chapitre de la Déclaration de Barcelone du 28 novembre 1995.

Les pays signataires ont été invités à agir conformément à la Charte des Nations unies et à la Déclaration universelle des droits de l'homme; à développer l'Etat de droit et la démocratie dans leurs systèmes politiques; à respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales, y compris la liberté d'expression et la liberté d'association; à considérer avec faveur les échanges d'information sur les questions relatives aux droits de l'homme; à respecter et à faire respecter la diversité et le pluralisme dans leurs sociétés; à promouvoir la tolérance entre les

différents groupes sociaux, à respecter leur égalité souveraine et les droits des peuples; à régler leurs différends par des moyens pacifiques; à renforcer leur collaboration en vue de prévenir et de combattre le terrorisme; à promouvoir la sécurité régionale; enfin et surtout, à faire de la Méditerranée une zone exempte de destructions massives, qu'elles soient nucléaires, chimiques ou biologiques. En outre, ils se sont engagés à favoriser les conditions susceptibles de permettre l'établissement de relations de bon voisinage entre eux, à soutenir les processus visant à la stabilité, à la sécurité et à la prospérité, ainsi que la collaboration régionale. En même temps, ils ont mis à l'étude les mesures de confiance et de sécurité collective qu'il conviendrait d'adopter en vue de la constitution d'un espace de paix et de stabilité en Méditerranée, y compris la possibilité de mettre en œuvre, à terme, un pacte euro-méditerranéen.

Telle est la philosophie politique qui est à la base des accords de Barcelone.

Avant la Conférence de Barcelone, beaucoup de pays du Sud méditerranéen craignaient que la réunion interministérielle ne s'occupe surtout de faire de grandes déclarations de principe touchant les problèmes de droits de l'homme, de sécurité, de terrorisme, d'environnement, etc., mais qu'elle n'aborde pas vraiment les questions économiques. Leurs craintes étaient justifiées. Bien que la Déclaration de Barcelone parle d'un partenariat économique et financier destiné à construire une zone de prospérité partagée, le contenu du chapitre relatif à ce partenariat demeure purement rhétorique et vague. Il parle entre autres d'accélérer le rythme d'un "développement socio-économique durable", en améliorant les conditions de vie des populations, en augmentant le niveau de l'emploi, en réduisant les écarts de développement entre les régions méditerranéennes, et en favorisant la promotion de la coopération en matière d'intégration régionale. Le document ajoute qu'il faut instaurer progressivement une zone de libre-échange et mettre en œuvre une

coopération et une concertation économique appropriées dans les domaines concernés.

Il est vrai que le document essaie de donner une définition plus claire de ce que l'Union européenne, en particulier, entend par les trois volets sus-mentionnés. Mais cette définition reste peu satisfaisante. Le document parle par exemple de la zone de libre-échange qui sera réalisée à travers le nouvel accord méditerranéen, mais ne dit pas ce que sera ce nouvel accord. La Déclaration constate qu'il faut procéder à l'ajustement et à la modernisation des structures économiques et sociales, priorité étant accordée à la promotion et au développement du secteur privé, ainsi qu'à la mise en œuvre du secteur productif et à la mise en place d'un cadre institutionnel et réglementaire approprié à une économie de marché. Par rapport aux espoirs ainsi formulés, le problème est que dans la plupart des pays du Sud méditerranéen, le secteur privé n'est pas développé du tout et que, s'il existe, il ne couvre qu'un secteur restreint, dans lequel seule la *nomenclatura* traditionnelle a le droit d'opérer. Il est donc difficile d'envisager le développement d'un secteur privé ouvert à toute personne enthousiaste, désireuse de se lancer dans de nouvelles entreprises économiques et disposant des moyens de le faire, tels que l'accès au financement.

En vérité, en dépit de l'existence de banques d'investissement au niveau méditerranéen, l'accès aux fonds est limité, pour l'entrepreneur, aux banques nationales. Celles-ci ne sont en général pas en mesure de consentir des prêts, et sont loin de donner accès aux fonds qui sont considérés, dans le marché financier évolué de l'Occident, comme un atout élémentaire pour la promotion des entreprises. Il n'existe pas en Méditerranée de banque régionale de développement. Il faut au contraire constater la réticence de plusieurs pays occidentaux, membres de l'Union européenne, envers la création de telles unités financières. Ils estiment que l'existence de fonds bilatéraux, de la Banque européenne des investissements, de la Banque mondiale, du programme des Nations unies pour le déve-

loppement (PNUD) et d'autres bailleurs de fonds, suffit à assurer le financement de l'ensemble des activités économiques dans le bassin méditerranéen.

Je crois que cette conception se trouve, en Méditerranée, à l'origine de nombreux malentendus, voire d'une suspicion entre le Sud et le Nord. Il est clair que celui qui a des projets rentables et bénéficie d'un taux de profit considéré comme normal par l'Europe, parvient sans peine à trouver l'argent nécessaire. Dans la plupart des pays du Sud de la Méditerranée, en revanche, les conditions de financement de nouveaux projets n'ont rien à voir avec la normalité économique européenne. C'est pourquoi il est nécessaire de créer de nouvelles institutions, qui leur permettent de faire face à cette situation désavantageuse.

Il faut procéder de même en matière technologique. Je suis persuadé que c'est à travers le développement de technologies appropriées et endogènes qu'on pourra résoudre le problème des grands déséquilibres économiques entre les deux rives du bassin méditerranéen. L'industrie que le Nord voudrait exporter vers le Sud est essentiellement basée sur une technologie ancienne, vieillie et souvent polluante. Il est évident que certaines industries européennes sont tentées de s'implanter dans le Sud, sous couvert de lui apporter des investissements, pour échapper aux fortes contraintes qu'imposent les directives de Bruxelles. Il est clair que ceci risque d'amener le Sud à se trouver doté de technologies tombées en désuétude, et à ne plus être en mesure de revendiquer une place sur le terrain de la compétitivité internationale, en même temps qu'une pollution accentuée y accélèrera la dégradation de l'environnement.

Les documents de la Déclaration de Barcelone parlent malheureusement tous d'un *transfert* de technologies, ce qui implique la perpétuation de la dépendance du Sud par rapport au Nord. Il est nécessaire, pour la réussite d'un vrai partenariat euro-méditerranéen, que le Sud puisse élaborer une technologie qui, sans être transférée, naisse d'une coopération étroite et suivie, allant du début de la recherche à la création des produits et

des services, puis à leur commercialisation. Cette conception du développement technologique pourrait s'inspirer de l'excellente réussite du projet *Eureka* en Europe. Basée sur le partenariat entre une unité du Nord, publique ou privée, et une unité du Sud, elle permettrait de répondre aux besoins identifiés (tels que l'énergie, les transports, la production de l'eau ou le traitement des déchets) par des systèmes appropriés aux conditions locales.

Le projet *Eureka* a donné en Europe plusieurs exemples de réussite. Il n'est pas très difficile d'imaginer que dans les pays du Sud de la Méditerranée, qui ont après tout une longue tradition scientifique et technique, une telle approche puisse donner des résultats non seulement acceptables, mais prometteurs pour leur avenir social.

La Conférence de Barcelone a réaffirmé que les liens entre les cultures et les religions sont une condition nécessaire au rapprochement des peuples. Elle a insisté sur le caractère essentiel du développement des ressources humaines, en particulier de l'éducation et de la formation des jeunes dans le domaine de la culture. Le Forum civil, qui s'est tenu à Barcelone aussitôt après la conférence interministérielle, a précisé que pour bâtir des ponts entre les cultures méditerranéennes, il fallait mettre sur pied des projets significatifs, "susceptibles de combattre les images réductrices et de favoriser la découverte de l'autre".

L'atelier culturel du Forum a retenu, dans un programme prioritaire, un projet de recherche sur l'image de l'autre dans les systèmes éducatifs des deux rives de la Méditerranée; l'élaboration d'un livre destiné aux médias, répertoriant les stéréotypes régnant sur les deux rives de la Méditerranée; la création de chaires de la Méditerranée dans les universités (l'idée a été lancée par Malte, et l'UNESCO étudie actuellement la possibilité d'ouvrir une telle chaire à l'Université de Malte); le lancement d'un programme de formation sur l'image de l'autre dans l'espace méditerranéen, à l'intention des enseignants, des journalistes et des intermédiaires culturels; le soutien à la créa-

tion de programmes visuels méditerranéens, notamment de programmes éducatifs. Il a également souligné qu'il était important de faciliter la mobilité des artistes, des œuvres, des producteurs et des publics³

Une question importante que la réunion interministérielle n'a malheureusement pas abordée est le développement du tourisme culturel. Il est appelé à jouer un rôle déterminant dans le bassin méditerranéen. Bien programmé, il peut faire de l'ensemble de la région une destination privilégiée, et optimiser la dimension économique des pays riverains. Et surtout, du fait de sa dimension culturelle, il sera en mesure d'intégrer les traditions et l'histoire, les sites et les monuments de la Méditerranée dans les programmes de visite élaborés par les agences de voyage. Celles-ci envoient dans ces régions des millions de personnes, qui viennent seulement pour le soleil et la mer, sans vraiment connaître le pays et ses habitants.

Le Forum civil Euromed en a fait le thème de l'un de ses groupes de travail. Ce dernier a souligné, dans ses conclusions, qu'il fallait soutenir l'utilisation de l'offre culturelle, non seulement en tant que "ressource touristique mais aussi en tant qu'élément essentiel des politiques de développement du territoire et de qualité de la vie". Il a également proposé de favoriser la création de nouveaux produits et services culturels, et de développer ceux qui existent, en collaboration avec le secteur des entreprises touristiques.

Dans ce contexte, il faut souligner que, suite à l'initiative du programme méditerranéen de l'UNESCO, le Conseil méditerranéen de la culture a été créé en septembre 1998 à Agrigente, en Sicile. Il aura notamment pour tâche de coordonner les réseaux méditerranéens déjà existants et de promouvoir une coopéra-

³ Dans ce domaine, par exemple, la Maison de l'Europe a joué un rôle remarquable. Dès 1995, sa galerie a organisé une importante exposition sur "Malte, l'île aux trésors". Je voudrais saisir cette occasion pour remercier les dirigeants de cette grande Maison pour le soutien qu'ils nous ont toujours donné, et qui est très apprécié par le gouvernement de Malte.

tion étroite entre les principaux acteurs en Méditerranée, y compris entre sociétés civiles, entreprises, banques, fondations, médias etc.⁴

En dernier lieu, il convient de rappeler que l'amélioration du cadre de vie du Sud méditerranéen est la condition de la stabilité et de la sécurité, donc de la paix, dans la région. Ceci, il faut le reconnaître, inclut l'Europe qui, sans une Méditerranée tranquille, ne sera pas en mesure de s'assurer la sérénité qui est à la base de tout progrès humain et social.

Enrichir la qualité de la vie de tous les peuples de la Méditerranée implique la mise en œuvre de stratégies économiques. Il ne suffit pas d'octroyer des fonds, même en quantités importantes, aux pays du Sud. Sans la création de structures nécessaires, comme une banque régionale de développement ou une agence régionale pour le développement industriel, regroupant investisseurs et projets ponctuels répondant à des besoins bien identifiés, de telles stratégies risquent de rester au stade de projet.

Pour réaliser ce vaste programme de partenariat euro-méditerranéen, une volonté et un courage nets et clairs sont nécessaires, chez les dirigeants publics et privés des deux rives. Cette volonté et ce courage doivent mener à la création de structures, non seulement économiques et financières, mais aussi politiques, qui sont les conditions d'un dialogue permanent entre les pays du Sud eux-mêmes et entre les pays du Nord de la région.

Une Assemblée des peuples de la Méditerranée, c'est-à-dire des citoyens, pourrait constituer un forum essentiel pour un tel dialogue, même si les systèmes de représentation des citoyens ne sont pas toujours tout à fait démocratiques. Un Conseil de la Méditerranée pourrait le favoriser.

⁴ Le président *ad interim* du CMC est le professeur José Vidal-Beneyto, coordinateur de ce programme auprès de l'UNESCO; l'auteur de ces lignes en est le secrétaire général *ad interim*.

Bien entendu, un tel Conseil et une telle Assemblée n'entreraient pas en rivalité avec le Conseil de l'Europe. Le Conseil de la Méditerranée sera bien différent, à cause entre autres des structures politiques hétérogènes du Conseil de Strasbourg. Il pourra être doté d'une Commission pour les droits de l'homme, d'une unité pour la coopération dans les domaines de l'éducation, de la culture, des sciences et de la technologie, en collaboration étroite avec ses homologues de Strasbourg.

Dirigé par un Conseil permanent des ministres, un tel Conseil pourra surtout jeter les bases d'une consultation politique permanente, qui constituera en elle-même une garantie potentielle pour la sécurité et la stabilité dans la région euro-méditerranéenne.

Il faut que Barcelone 1995 ne soit pas regardé comme un geste courtois et éphémère du Nord vers le Sud. Il convient que le suivi de la Conférence se caractérise par un réel partenariat au niveau de la préparation de l'ordre du jour, dans la perspective de l'avenir de la région. Les pays du Sud doivent enfin participer à égalité à l'élaboration du plan d'action en faveur d'un développement durable, dans lequel la protection de l'environnement soit compatible avec la croissance économique et vice-versa.

Les priorités définies à Barcelone doivent maintenant se transformer en une série de projets conjoints qui puissent donner des résultats, sinon dans l'immédiat, du moins dans les plus brefs délais.

La production de l'eau à l'aide de nouvelles technologies, telles que la désalinisation de l'eau de mer; les énergies alternatives; le développement de moyens de transport et de communication plus poussés; celui de l'agro-industrie et de la pêche, y compris de l'aquaculture, dans un cadre qui s'intègre mieux avec la demande touristique (afin de souligner les liens économiques entre l'agriculture et le tourisme): tous ces domaines

sont des projets qui offrent des réponses concrètes aux nécessités de la vie quotidienne de l'ensemble des citoyens méditerranéens.

Richard Clauvaud, dans le premier numéro de la revue *Méditerranée*, a écrit ceci:

Si le temps s'est arrêté sur cette mer de merveilles, il n'a plus de prise sur cette terre des merveilles. Ce milieu du monde. Ses paysages célébrant à jamais la vigne, l'olivier et le chêne vert sentinelle des mers du Sud. Ses étés illuminent encore la palette des peintres. L'Europe, le Maghreb et le Levant y affirment toujours leurs cultures.

Méditerranée des peuples... peuples qui se déchirent, victimes de la guerre et de l'intolérance, mais qui savent aussi se tendre la main pour bâtir enfin la paix.

Bâtir la paix. Pour toujours. C'est le message de l'après-Barcelone. InchaAllah!

Le partenariat euro-méditerranéen et ses enjeux culturels ¹

Robert Bistolfi

De la Méditerranée, Jean Giono avait écrit:

Mettez à sa place un continent, et rien de la Grèce n'aurait passé en Arabie, rien de l'Arabie n'aurait passé en Espagne, rien de l'Orient n'aurait passé en Provence, rien de Rome à Tunis. Mais sur cette eau, depuis des millénaires, les meurtres et l'amour s'échangent et un ordre spécifiquement méditerranéen s'établit ².

Cet ordre méditerranéen que Giono voyait se dégager des profondeurs tourmentées de l'histoire a-t-il franchi une étape déterminante à Barcelone, en novembre 1995? Les quinze pays membres de l'Union européenne et douze pays du sud et de l'est de la Méditerranée, déjà liés par divers types d'accords, y ont annoncé une mutation de leurs relations. Un ambitieux projet euro-méditerranéen va-t-il désormais faire écho à d'autres

¹ Nous avons développé ce thème dans *Islam d'Europe: intégration ou insertion communautaire?* (ouvrage co-dirigé avec François Zabbal), La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 1995. Cf. *Euro-Méditerranée: une région à construire*, Robert Bistolfi (éd.), Paris, Editions Publisud, 1995.

² Jean GIONO, "La Méditerranée" [1959], pp. 290-91 dans *Provence*, textes réunis et présentés par Henri Godard, Paris, Gallimard, 1995, édition revue et augmentée (Folio; 2721).

réorganisations régionales ailleurs dans le monde, en Amérique comme en Asie?

La portée politique et symbolique de la Conférence de Barcelone ne saurait être sous-estimée, et d'abord parce qu'au delà des seuls riverains européens qu'évoquait Giono, se trouve engagée la majeure partie du continent. Cette "première" régionale ne doit cependant pas être appréciée à la seule aune de ses annonces: sauf à courir le risque de déceptions et, en retour, d'un renforcement des différends, le degré de cohérence et les moyens du projet doivent être soigneusement appréciés. Ce projet part d'un double constat:

– en premier lieu, la création d' "une zone de paix, de stabilité et de sécurité en Méditerranée", qui est l'objectif commun affiché à Barcelone, exige impérativement un développement économique et social mieux réparti dans la région.

– en second lieu, un ensemble euro-méditerranéen basé sur le "partenariat" – mot-clé qui entend désigner la transformation organique de la relation – ne prendra réellement corps que si les incompréhensions entre les sociétés des deux rives sont surmontées. Ceci suppose à son tour une intensification du dialogue et des échanges culturels, sur un pied d'égalité et dans le respect mutuel.

Pour atteindre ces objectifs, un cadre multilatéral est désormais défini. Il s'affirme complémentaire des relations bilatérales spécifiques que l'Union européenne continuera à entretenir avec chacun des pays de la région. Complexe, l'architecture dessinée à Barcelone s'organise sur trois plans: politique et sécuritaire, économique et financier, social et humain.

En matière politique – où la frontière avec la culture est floue – une déclaration de principes a été adoptée par les Vingt-sept. Elle prévoit que les valeurs qui, non sans peine, cherchent à s'affirmer dans toutes les sociétés (vie démocratique, respect des droits de l'homme, Etat de droit, pluralisme et tolérance...) auront leur pleine place dans le dialogue instauré. Chacun, bien

sûr, l'abordera avec son héritage historique, sa sensibilité culturelle, ses références religieuses... Mais, et ceci vaut aussi pour les Européens, il devrait le faire dans un esprit autocritique de ses propres valeurs, car c'est la condition de vraies convergences et d'un progrès concret vers l'universel. A l'initiative du Parlement européen, un programme "Méda-Démocratie" a été créé, qui sera l'outil – l'un des outils – de ce dialogue...

Dans le domaine de la sécurité, l'une des préoccupations majeures dans le bassin euro-méditerranéen, plusieurs principes devront inspirer la démarche collective: égalité souveraine des Etats; non-ingérence; respect de l'intégrité territoriale; non-recours à la force et règlement pacifique des différends; lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée et la drogue; objectifs communs en matière de désarmement et de non-prolifération...

La progression des initiatives afférentes au volet "Politique et Sécurité" est considérée comme positive par la Commission européenne. Ceci au vu des mesures de confiance qui ont été agréées³, du plan d'action proposé à la discussion⁴, de la mise en chantier de la Charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité...

Au-delà des initiatives précédentes, en les étayant, les crédibilisant, le développement économique et social sera la vraie réponse aux menaces accumulées. Il est la condition nécessaire à la stabilisation de la région. Dans cette perspective, on attend de la création en quinze ans d'une vaste zone de libre-échange

³ Relèvent de ces mesures de confiance: la constitution d'un réseau de correspondants politiques et de sécurité, l'établissement d'inventaires dans le domaine des droits de l'homme et des armements, le lancement d'un réseau euro-méditerranéen des instituts de défense, la mise en place envisagée d'un mécanisme d'échanges entre responsables politico-militaires, la mise au point – en cours – d'un mécanisme de coopération civile et militaire en cas de catastrophes dans la région...

⁴ Ce plan touche à six domaines: le renforcement de la démocratie (évoqué plus haut), la diplomatie préventive, des mesures de confiance et de sécurité, le désarmement, le terrorisme, le crime organisé.

euro-méditerranéenne qu'elle offre un cadre clair et sécurisant aux investisseurs comme aux responsables publics. Une incitation décisive devrait être donnée aux opérateurs économiques afin qu'ils privilégient la région dans leurs implantations. En tenant compte de la spécificité de chaque pays et des transitions qu'elle appelle, un espace économique concernant au total 600 à 800 millions d'hommes devrait ainsi être structuré en moins d'une quinzaine d'années. Les écarts de niveau de vie, qui se sont creusés et alimentent méfiances et ressentiments, devraient alors se réduire (au lieu de s'accroître comme toutes les projections le laissent craindre).

Mais de tels effets bénéfiques du projet euro-méditerranéen seront loin d'être assurés mécaniquement par la simple instauration d'un libre-échange généralisé. Organiser – avec la date-butoir de 2010 – un espace multilatéral de développement est en effet une entreprise autrement plus complexe que la fixation d'un calendrier pour l'abaissement des barrières aux échanges. Pendant la période transitoire, des difficultés économiques, sociales, voire politiques seront difficilement évitables. La prise en compte de ces risques explique un engagement de l'Union européenne dont on peut certes se demander s'il est à la hauteur des défis, mais qui n'en est pas moins sans commune mesure avec ce qu'elle avait consenti jusqu'ici. Ont été simultanément prévus:

- un soutien aux réformes économiques et administratives visant à assurer un meilleur fonctionnement de l'économie de marché au sud et à l'est de la Méditerranée, à mettre les économies concernées en conformité avec les exigences d'une croissance ouverte, enfin à corriger une partie des coûts sociaux des adaptations;
- un élargissement sensible du champ et des outils de la coopération, et ceci aussi bien au plan bilatéral que dans le cadre multilatéral;

- un effort financier important: pour les seules subventions, ce soutien avoisine les cinq milliards d'ECUs, et il sera complété par des financements de la Banque européenne d'investissement d'un montant analogue⁵.

Un suivi régulier du “processus de Barcelone” devrait jouer un rôle central pour assurer la cohérence et maintenir la lisibilité du projet dans le temps. Ce pilotage est prévu au niveau politique d'ensemble (ministres des Affaires étrangères) et au plan sectoriel. Six secteurs – Industrie, Energie, Science et Technologie, Information et Communication, Culture, Tourisme – ont déjà donné lieu, en 1996, à des réunions de niveau ministériel. Sans compter les rencontres autres (entre fonctionnaires, experts...). Certains partenaires s'impatientent du maigre produit de ces multiples réunions. Mais sans doute faut-il tenir compte de la fonction pédagogique initiale de celles-ci, comme des délais nécessaires à l'instauration d'un climat de confiance.

Comme toute entreprise inscrite dans la durée, le projet euro-méditerranéen doit pouvoir évoluer sous la pression des faits, une meilleure prise de conscience des enjeux à long terme, et aussi le rééquilibrage des rapports de puissance. Le concept de partenariat, au contenu encore imprécis, est néanmoins suffisamment flexible pour accueillir les adaptations à venir. L'inclusion de la culture dans le champ du dialogue et des coopérations fait déjà de ce projet un dessein géopolitique plus élaboré qu'une banale organisation de libre-échange de la zone. Le “contrat de Barcelone” a en particulier voulu s'inscrire en faux contre le pessimisme historique qui proclame inconciliables les différences culturelles et prépare les esprits à de nouveaux types de conflits. C'est pourquoi les Vingt-sept ont affirmé que la rénovation du dialogue des cultures est aussi indispensable que la coopération politique et économique pour combler le fossé mé-

⁵ Il convient de rappeler que 90% environ des subventions (programme MEDA) continueront à être répartis dans un cadre bilatéral.

diterranéen. Le programme de travail annexé à la Déclaration de Barcelone lui réserve une place d'autant plus importante que, à des degrés divers, la problématique culturelle traverse tous les secteurs de coopération.

Dans le champ culturel *stricto sensu*, la mise en valeur du patrimoine a été aisément retenue comme prioritaire. En la matière, une approche pacifiée du passé et la compréhension de l'autre peuvent plus aisément prévaloir que sur des sujets aux résonances trop actuelles où les sensibilités divergent beaucoup. L'urgence sur le terrain de certaines préservations ou restaurations est aussi une évidence. La diversité des interventions possibles est également infinie puisque – le patrimoine immatériel étant inclus – elles iront des monuments que les diverses périodes historiques ont légués, aux musiques, aux contes et aux créations de l'esprit les plus abstraites... Enfin, les retombées économiques (promotion des métiers d'art, développement d'un tourisme de qualité...) pourraient être plus que significatives, aussi bien qualitativement que quantitativement.

Dans un cadre technique, puis au niveau ministériel en avril 1996 à Bologne, ont ainsi été abordées les questions de l'identité et de la conservation d'un patrimoine culturel parmi les plus diversifiés, de "l'accessibilité" à cet ensemble, de son "exploitation" dans le cadre d'un développement durable... Des principes d'action ont été définis, des orientations précisées. La Commission a ensuite progressé: à partir d'une centaine de propositions, elle a délimité un premier train d'actions/projets qui vont de l'analyse des politiques patrimoniales à un inventaire des musiques de la Méditerranée, en passant par la conception d'un "musée sans frontières", la promotion d'itinéraires culturels, ou encore l'approfondissement de la méthodologie et des techniques d'inventaire des biens culturels... Une quinzaine de ces actions pourraient bénéficier d'un financement dès 1997.

Les interventions afférentes au Patrimoine matérialiseront une volonté partagée d'agir dans un domaine où les chantiers possi-

bles sont innombrables. Elles seront cependant loin d'épuiser la problématique du dialogue culturel. La Méditerranée, espace stratégique, demain peut-être espace économique intégré, demeure un ensemble à la diversité culturelle problématique. C'est dire que des actions comme celles qui sont mises sur les rails, pour fondées qu'elles soient, seraient insuffisantes si elles ne s'accompagnaient pas d'une réflexion et d'une action touchant davantage au cœur des relations interculturelles.

En effet, les blessures d'un passé parfois proche sont toujours vivantes dans la région. Au Sud, sans remonter aux Croisades dont le souvenir hante encore de nombreux imaginaires collectifs, il suffira d'évoquer les interventions européennes à la fin de l'Empire ottoman, les colonisations, les conditions traumatisantes de la création d'Israël, les souffrances au peuple irakien depuis la guerre du Golfe... Il faut comprendre que ces blessures sont aussi celles d'identités malmenées par l'histoire. Et que – dans un contexte caractérisé par de fortes frustrations sociales et politiques – toutes les exploitations sont possibles. Au Nord, la mémoire historique est souvent sollicitée en sens inverse pour creuser les différences. Certaines actions terroristes, les craintes et fantasmes liés à l'immigration contribuent – là aussi dans un contexte de crise sociale – à bloquer une approche dédramatisée de l'autre.

Les relations institutionnelles établies entre les pouvoirs politiques des deux rives ne doivent pas faire sous-estimer le potentiel de risques. Les incompréhensions culturelles présentes au sein des sociétés doivent aujourd'hui être affrontées en tant que telles. Le concept unificateur de "Méditerranée" est, à cet égard, parfois trop superficiellement sollicité: il ne doit pas devenir le paravent d'une démission face aux replis identitaires à l'œuvre.

C'est avec le monde de culture musulmane, arabe et turque, que les incompréhensions sont le plus manifestes (le terme "culture musulmane" renvoie évidemment à une très grande diversité de relations individuelles et collectives à l'islam, diver-

sité qui interdit les globalisations hâtives, culturelles ou politiques). C'est avec cette partie-là du monde méditerranéen, majoritaire, qu'elles doivent être traitées au niveau qui convient, en profondeur, là où se façonnent les images négatives de l'autre. La réciprocité doit ici être de rigueur. Ceci implique que l'on s'interroge sur le contenu des manuels scolaires et de leur présentation de l'histoire, les lacunes de l'enseignement des langues de la région, la faiblesse des traductions dans les deux sens, les ravages que les stéréotypes véhiculés par la télévision peuvent provoquer (mais l'utilisation positive, inversement, qui pourrait être faite de ce moyen de connaissance qui se joue des frontières), l'insuffisance des moyens matériels d'accès à l'information de pointe dont souffrent trop de bibliothèques universitaires et de centres de recherche au Sud... Sur la lancée du Forum de la société civile qui s'est tenu parallèlement à la Conférence des Vingt-sept, la Déclaration de Barcelone avait mis l'accent sur ces sujets fondamentaux, et l'action ne devrait plus tarder car il y a urgence. Les travaux envisagés sur le patrimoine immatériel pourraient d'ailleurs, sur ce point, être utilement orientés.

Dans la même optique – promouvoir les valeurs de compréhension et de tolérance – la Déclaration de Barcelone a invité à poursuivre le dialogue entre religions. Les références spirituelles étant constitutives de l'identité collective de toute société, une démarche culturelle conséquente ne peut en effet ignorer que la Méditerranée, berceau de trois monothéismes, voit se mêler *cultuel* et *culturel* depuis le début des temps. Pour approfondir ce volet du dialogue, de nombreuses rencontres entre représentants des religions du Livre ont donc déjà été encouragées.

Mais, au-delà de tels échanges inter-religieux, ne doit-on pas réfléchir aussi au dialogue-conflit à l'œuvre dans toutes les sociétés entre valeurs fondées sur la Raison et valeurs fondées sur la Croyance? Ce dialogue-conflit contribue en effet à délimiter

un espace séculier dont l'existence peut en elle-même être porteuse d'accueil ouvert à l'autre, de modernité et d'universalité. C'est pourquoi il est essentiel que la démarche engagée réserve toute leur place, également, aux courants de la pensée humaniste et laïque.

Cet élargissement des perspectives – conforme aux principes posés à Barcelone dans l'approche interculturelle – paraît souhaitable à plusieurs titres. Tout d'abord, la délimitation du religieux et du séculier fait problème à des degrés divers dans toutes les sociétés, et non seulement, dans les sociétés arabomusulmanes. En second lieu, un dialogue culturel vivant entre les deux rives ne peut ignorer le fait qu'une partie significative de la population de l'Union est de culture musulmane. Les personnes concernées sont en effet bien plus que dix millions. En majorité, elles sont ou deviendront des Européens musulmans. Ces personnes ne rencontrent pas partout en Europe des conditions d'accueil semblables. Ici a prévalu une démarche assimilationniste, là une approche accueillante aux "communautés", ailleurs encore une conception fondée sur la séparation durable. Des convergences sont apparues, mais on est encore loin – à supposer qu'on doive y parvenir un jour – d'un "modèle européen d'intégration". Il serait néanmoins opportun d'explicitier les voies adoptées par chaque société d'Europe pour faire une juste place à sa composante de culture musulmane. Dans le prolongement, ne peut-on espérer que l'islam d'Europe, à son tour, apporte des contributions originales à l'approfondissement de la pensée islamique? N'oublions pas que, dans le passé, durant une longue période, il y eut en Andalousie une société de culture musulmane, pluraliste, dont l'humanisme créateur a contribué à féconder le reste de l'Europe ⁶.

Si le dialogue entre cultures (à appréhender, on l'a vu, dans

⁶ Cf. Stéphane LATHION, *De Cordoue à Vaulx-en-Velin: les musulmans en Europe et les défis de la coexistence*, Genève, Georg Editeur, 1999.

toutes ses dimensions) apparaît comme l'un des volets essentiels du partenariat, ses multiples difficultés ne doivent pas être sous-estimées. Elles illustrent l'ampleur des efforts requis de part et d'autre.

Un premier défi tient à l'interaction du politique et du culturel. Un échange serein sur des valeurs de civilisation appelées à s'enrichir mutuellement se heurte à la réalité des conflits et à la persistance des injustices. Ces données ravivent les pires stéréotypes opposés dans les opinions publiques. Sur ce point, comment ne pas voir en particulier qu'une paix reconnaissant pleinement le droit des Palestiniens à un Etat viable conditionne l'avenir du dialogue entre le monde arabo-musulman et l'Europe, et plus généralement une restauration durable de la confiance entre tous les peuples et toutes les cultures de la Méditerranée? C'est sans doute alors, seulement, que s'atténuera le sentiment du "deux poids, deux mesures" toujours largement présent au sud de la Méditerranée. Dès 1980, avec la déclaration de Venise, l'Union européenne avait pourtant été la première à poser les principes d'une solution équitable du conflit israélo-arabe. Depuis, elle s'efforce de soutenir sans défaillance le processus de paix. Elle le fait entre autre en participant activement au développement économique du Proche-Orient, et en aidant plus que tout autre les Palestiniens. On ne peut que regretter, ici, que les progrès trop lents de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ne lui permettent pas une intervention politique plus active.

Le dialogue culturel euro-méditerranéen devra affronter d'autres défis politiques, mais d'une nature différente. Ils tiennent à ce que – au-delà des pouvoirs institutionnels établis – qui sont des interlocuteurs incontournables – les peuples sont les vrais partenaires du dialogue. Comment s'assurer, alors, de la représentativité des médiateurs culturels? Comment élargir les réseaux élitistes fonctionnant en circuit fermé? Comment ne pas glisser de la coopération à de simples actions de communication euro-centrée? Autant de risques ou questions qui appellent une

grande vigilance dans le cadre de coopérations qui, par nature, appellent des mises en œuvre décentralisées.

En pratique, un autre butoir risque de freiner la coopération culturelle. Dans son essence, celle-ci signifie échanges, rencontres, mobilité. Comment concilier cette exigence avec la rigueur croissante des contrôles aux frontières de l'Union? Ces contrôles répondent certes à d'autres contraintes, ayant leur propre logique, mais ils apparaissent comme la négation même de l'échange. Aux yeux de nombreux interlocuteurs du Sud, parmi les plus convaincus de la nécessité du projet euro-méditerranéen, les limites souvent humiliantes opposées à la mobilité des hommes ôtent une grande partie de sa crédibilité à la volonté de partenariat proclamée par ailleurs.

Le dialogue culturel, qui ouvre un très vaste champ de coopération, touche ainsi à des questions d'une brûlante actualité. Il est cependant essentiel qu'il soit approfondi, avec toutes les précautions souhaitables certes, mais sans que la prudence le réduise au financement public de projets sans impact durable (trop de supposés intermédiaires culturels, européens en général, excellent à la promotion de tels projets).

Il est essentiel aussi que, dans la totalité des pays de l'Union, l'ampleur des enjeux méditerranéens soit perçue au-delà des intérêts économiques et des préoccupations étroitement sécuritaires. En effet, même si leur expérience assigne un rôle moteur aux pays membres qui ont une façade méditerranéenne, ce serait une erreur de les considérer comme les seuls acteurs réellement intéressés au dialogue. Les pays du nord de l'Union, les nouveaux Etats membres, et même les futurs pays adhérents doivent être pleinement impliqués ou associés. Plusieurs d'entre eux, d'ailleurs, ont eu dans le passé des relations d'échange, riches et fécondes, avec la Méditerranée: les tumultes de l'histoire apaisés, il serait bénéfique pour tous que ces relations soient revivifiées.

La dimension sociale, humaine et culturelle du partenariat euro-méditerranéen en 1996: un premier bilan

Bichara Khader

Introduction

L'objectif de la conférence tenue à Barcelone en novembre 1995 était la création d'une zone euro-méditerranéenne "de paix, de stabilité et de sécurité" fondée sur le partenariat dont la clé de voûte est la mise en place d'une zone de libre-échange.

A l'issue de la Conférence, les participants ont adopté la Déclaration de Barcelone ainsi qu'un programme de travail, et ils ont convenu d'établir entre eux

un partenariat global, partenariat euro-méditerranéen à travers un dialogue politique renforcé et régulier, un développement de la coopération économique et financière et une valorisation de la dimension sociale, culturelle et humaine [...].

Le partenariat proposé à Barcelone comprend deux cadres complémentaires: au plan bilatéral, des négociations sont menées entre l'Union européenne et les pays méditerranéens; des accords sont conclus avec la Tunisie, le Maroc et Israël. Une union douanière est décidée entre l'UE et la Turquie. D'autres

La dimension sociale, humaine et culturelle en 1996: un premier bilan

accords sont en cours de négociation avec l'Algérie, la Jordanie, le Liban, la Syrie et un arrangement intérimaire est en discussion avec l'OLP agissant pour le compte de l'Autorité palestinienne. Ces négociations ont pris du retard, mais devraient normalement aboutir avant la fin de la présidence néerlandaise en juin 1997.

Au plan multilatéral, la Déclaration de Barcelone prévoit un dialogue régulier sur les trois volets du partenariat (politique et de sécurité, économique et financier, culturel et humain).

Du point de vue de l'UE, le projet de partenariat euro-méditerranéen découle d'une triple logique:

1. Rééquilibrer la politique de l'Union européenne dans ses deux zones prioritaires qui affectent sa sécurité: les pays tiers méditerranéens (PTM) et les pays de l'Europe centrale et orientale (PECO).
2. Faire contrepoids aux grands ensembles économiques d'Asie et d'Amérique (ASEAN, ALENA) en élargissant la zone d'action privilégiée de l'UE;
3. Freiner, voire endiguer la dégradation de la situation économique des PTM et la marginalisation de l'ensemble méditerranéen dans l'économie mondiale et, par ce biais, préserver la stabilité en Méditerranée et la sécurité en Europe.

En effet, du point de vue de l'UE, l'amélioration espérée de la situation économique en Méditerranée répond d'abord à une "exigence de sécurité"; elle permettrait d'atténuer la pression migratoire (*push effect*) et la montée des mouvements politiques radicaux et d'écarter la menace d'extériorisation des conflits internes (*spill over effect*) ou de débordement régional (effet boule de neige).

Mais il n'y a pas que l'argument sécuritaire. Il y a également un réel intérêt économique et politique pour l'Union européenne

à favoriser la création d'une vaste zone d'échange en Méditerranée à cause des effets escomptés sur la création d'une demande solvable, sur la dynamisation des économies et, par conséquent, sur l'accroissement des exportations européennes.

Les instruments de cette nouvelle stratégie euro-méditerranéenne, ses difficultés, ses contradictions, ses périls et ses promesses ont déjà fait l'objet d'analyses fouillées¹. Il n'y a pas lieu, ici, de s'y apesantir.

L'objet de cette note est donc plus circonscrit. Il s'agit:

- a) d'examiner le volet social, culturel et humain du partenariat euro-méditerranéen,
- b) de faire un premier bilan de ce qui a été fait concernant ce volet depuis la Conférence de Barcelone.

*Le partenariat dans les domaines social, culturel et humain:
un rappel des textes officiels.*

Après avoir rappelé que le dialogue entre les cultures et les échanges humains, scientifiques et technologiques constituent "une composante essentielle de rapprochement et de la compréhension entre leurs peuples", les participants à la Conférence de Barcelone:

¹ Bichara KHADER, *L'Europe et la Méditerranée: géopolitique de la proximité*, Paris, L'Harmattan, 1994; *idem*, *Europa y el Mediterraneo: del paternalismo a la asociación*, Barcelone, Icaria, 1995; *idem*, *Le partenariat euro-méditerranéen: l'après-Barcelone*, Paris, L'Harmattan, 1996; Robert BISTOLFI (éd.): *Euro-Méditerranée: une région à construire*, Paris, Publisud, 1995; Isabelle BENSIDOUN et Agnès CHEVALLIER, *Europe-Méditerranée: le pari de l'ouverture*, Paris, Economica, 1996; Ould J. AOUDIA, "Proche-Orient: processus de paix, intégration régionale et partenariat euro-méditerranéen", Paris, Ministère de l'Économie, Doc. de travail N° 95-4, avril 1995.

La dimension sociale, humaine et culturelle en 1996: un premier bilan

- réaffirment l'importance du dialogue et du respect des cultures et le rôle que peuvent jouer les médias dans la connaissance et la compréhension réciproques;
- insistent sur le caractère essentiel du développement des ressources humaines;
- manifestent leur volonté de promouvoir les échanges culturels dans le respect de l'identité culturelle de chaque partenaire;
- soulignent l'importance du secteur de la santé et du développement social;
- reconnaissent la contribution essentielle que peut apporter la société civile dans le processus de développement du partenariat.

En conséquence, les participants à la Conférence de Barcelone conviennent de renforcer la coopération décentralisée, de promouvoir les échanges entre les jeunes, de soutenir les institutions démocratiques, d'adopter des politiques adéquates pour faire face au défi prioritaire que représente l'évolution démographique, d'accroître leur coopération pour réduire les pressions migratoires, de garantir la protection de l'ensemble des droits reconnus par la législation existante des migrants légalement installés, de coopérer plus étroitement pour lutter contre l'immigration clandestine, le terrorisme, le trafic de drogues, la criminalité internationale et la corruption, et enfin de lutter résolument contre les phénomènes racistes, la xénophobie et l'intolérance.

Tels sont, brièvement esquissés, les axes prioritaires sur lesquels se fonde le partenariat social, culturel et humain.

*Suivi de la Conférence de Barcelone
dans sa dimension sociale, humaine et culturelle*

Si la Conférence de Barcelone se tient sous présidence espagnole, c'est à la présidence italienne (1^{er} janvier 1996)

qu'incombe la responsabilité de commencer la mise en œuvre du programme de travail arrêté à Barcelone et annexé à la Déclaration officielle. En visite à Bruxelles en janvier 1996, le chef de la diplomatie italienne, Madame Susanna Agnelli, fait part à ses collègues d'un projet de calendrier de rencontres destinées à concrétiser les objectifs retenus à Barcelone. S'il y est tout naturellement question de collaborations entre agents économiques, le dialogue social et culturel est loin d'être sous-estimé. Il importe, souligne la présidente en exercice, de

promouvoir toutes les formes de contacts et de rencontres, à tous les niveaux possibles, en vue de développer un dialogue véritable entre les cultures et les valeurs qui sont différentes, mais que l'évolution actuelle amène à coexister toujours plus étroitement.

Madame Agnelli estime, en effet, que

les dynamiques religieuses, politiques, économiques, sociales et démographiques font du bassin méditerranéen une zone où se concentrent tensions et contrastes, mais qui renferme également de grandes énergies et des possibilités de développement inexploitées.

Pour tirer avantage de ces possibilités, elle appelle à "favoriser une compréhension réciproque sérieuse et à renoncer à invoquer de prétendues oppositions idéologiques souvent dénuées de fondement"².

De tels propos sont particulièrement réjouissants surtout quand on voit l'insolente fortune et l'immense circulation, dans différents milieux occidentaux, depuis l'OTAN jusqu'à certains instituts de défense, de l'article de Samuel Huntington sur le

² Entretien avec Susanna Agnelli, dans *Rive* (Rome), février 1996, pp. 8-9.

choc des civilisations³ présentant l'islam comme "la nouvelle menace" pour l'Occident. Certes, les thèses de Samuel Huntington ont été en général contestées en raison de leurs simplifications, de leur découpage extrêmement grossier des frontières culturelles et de l'appel de l'auteur à un sursaut politique et militaire de l'Occident, soudainement privé d'ennemi, pour résister à l'islam et à son allié naturel, le confucianisme⁴. Il n'empêche que les thèses de Huntington ont été largement utilisées, en vue de définir les nouvelles conceptions stratégiques pour faire face à l'islam, en particulier, et au Sud en général⁵ et abondamment instrumentalisées par des médias et des partis xénophobes dans leur rejet de l'altérité, surtout celle qui est géographiquement et culturellement la plus proche, l'altérité arabo-musulmane.

Bien sûr, les thèses de Samuel Huntington ont leur "pendant" dans l'aire méditerranéenne où certains groupes radicaux vouent l'Occident aux gémonies, tant il est perçu en bloc comme trop sûr de lui-même et dominateur.

Face au déferlement des idées et des attitudes hostiles à l'Autre, comment l'Union européenne compte-t-elle, avec ses partenaires méditerranéens, "favoriser la compréhension et la connaissance réciproques"?

A défaut d'une vision de long terme, d'une action systématique en direction des institutions et des acteurs qui forment les opinions et forment les hommes, et d'une analyse approfondie des conditionnements historiques et culturels qui alimentent les préjugés et les stéréotypes et des crises sociales, économiques et culturelles qui font le lit des extrémismes xénophobes et re-

³ Samuel HUNTINGTON: "The clash of civilizations", *Foreign Affairs*, 72, N°3, 1993.

⁴ Fouad AJAMI, *Foreign Affairs*, 72, N° 4, 1993; William PFAFF, "Réponse à Samuel Huntington", *Commentaire* N° 66 (été 1994), pp. 265-68.

⁵ Cf. l'article de Mariano AGUIRRE, "Guerres des civilisations?", *Le Monde diplomatique* n° 84 (décembre 1994), p. 25; Giuseppe SACCO, "Appel aux armes?", *Commentaire* N° 66, (été 1994), pp. 268-73.

vanchards, l'Union européenne a surtout privilégié trois formes d'activités: d'une part, les rencontres, le dialogue et les échanges entre intellectuels et responsables politiques; d'autre part, la coopération décentralisée; enfin le soutien à la société civile.

a. Les rencontres scientifiques et politiques

On ne compte plus les rencontres parrainées, organisées et financées ou co-financées par l'Union européenne autour du volet social, humain et culturel au cours de l'année 1996.

Parmi les plus remarquées, on peut retenir:

1) "Cadmus cherche Europe: le dialogue entre les intellectuels méditerranéens et européens sur les thèmes de la tolérance, les valeurs, la raison, l'identité", rencontre organisée dans la ville d'Alberobello par le Laboratoire projet POIESIS, du 19 au 23 mars 1996;

2) "Le patrimoine culturel commun euro-méditerranéen", rencontre ministérielle organisée à Bologne du 21 au 23 avril 1996 par le Ministère des Affaires étrangères, le Ministère des Affaires culturelles et du patrimoine italiens, la Commission de l'UE et l'*Unimed (l'Università del Mediterraneo)*;

Dans la déclaration finale de cette rencontre, les participants se disent disposés à mettre en œuvre plusieurs projets conjoints de conservation de de mise en valeur du patrimoine culturel, notamment par le développement des ressources humaines, le transfert du savoir-faire, la formation dans les métiers liés à la culture, la création de systèmes d'information et de communication communs, l'utilisation des nouvelles technologies, etc.

Le rendez-vous culturel de Bologne est en fait le quatrième du genre, après trois séminaires préparatoires qui ont eu pour thème "la mise en valeur du patrimoine culturel dans l'aire euro-méditerranéenne", à savoir le séminaire d'Arles, 9-10 février

La dimension sociale, humaine et culturelle en 1996: un premier bilan

1996, sur l'identité ou conservation du patrimoine culturel dans le contexte euro-méditerranéen; le séminaire de Berlin, 22-23 février 1996, sur "Accessibilité du patrimoine culturel"; enfin le séminaire d'Amman, 22-23 mars 1996, sur "l'utilisation du patrimoine culturel".

3) La Conférence ministérielle euro-méditerranéenne sur la société de l'information, organisée à Rome du 30 au 31 mai 1996 par le Consortium de Nettuno et parrainée par le Ministère italien des Affaires étrangères, le Ministère italien de l'Université et de la Recherche scientifique et technologique, et par la Commission de l'UE.

Cette conférence a été préparée par trois ateliers de travail thématiques, à savoir par l'atelier de Sophia Antipolis, les 1er-2 avril, sur "la recherche et les technologies de l'information"; par l'atelier de Bruxelles, les 2-3 mai, sur "les besoins et les perspectives en matière d'éducation et de formation"; enfin par l'atelier de Palerme, les 6-7 mai, sur "le cadre réglementaire et le développement des réseaux de communication".

La Conférence ministérielle de Rome sur la société de l'information se termine par la proposition d'une série de projets présentant un intérêt régional (voir l'Annexe).

4) D'autres réunions ont porté sur le volet social du partenariat. Une conférence tripartite (gouvernements, organisations patronales et syndicats) a eu lieu à Catane les 24 et 25 mai 1996. Cette conférence a abordé la dimension sociale du partenariat, notamment le respect des droits sociaux fondamentaux, la formation professionnelle, la réduction des inégalités, hygiène et sécurité sur le lieu de travail et égalité des chances.

L'information maritime (MARIS) a donné lieu à une conférence tenue à Malte le 7 juin 1996. Tandis que les relations entre le monde islamique et l'Europe ont fait l'objet d'une conférence tenue à Amman les 10-13 juin 1996, une semaine plus tard se tenait à Copenhague un colloque sur l'islam (17-18 juin).

Nul doute que dans toutes ces réunions et conférences, la Commission européenne s'est beaucoup investie. Ceux qui en attendaient des résultats immédiats ont dû déchanter. Ce n'est pas en effet le dialogue établi entre les Etats qui va, du jour au lendemain, réduire les incompréhensions et détruire les murs de méfiance qui séparent les sociétés des deux rives de la Méditerranée.

Faut-il, pour autant, mettre en question l'opportunité, voire l'efficacité de ces rencontres? Faut-il rejeter l'approche sous prétexte qu'elle dilapide des ressources financières sans contribuer en contrepartie à la transformation positive des images croisées?

Personnellement, je ne le crois pas. Ces exercices ne sont pas aussi stériles qu'on le croit. D'abord, ce sont autant d'occasions de contacts et d'information; ensuite ce sont des lieux d'échanges d'expériences, enfin, ils peuvent donner naissance à des projets concrets.

Ceci dit, il faut bien admettre *les limites* de ce genre d'instrument et le reproche qu'on fait souvent à l'Union européenne n'est pas toujours dépourvu de fondement. Et cela pour les raisons relevées fort opportunément par Robert Bistolfi⁶:

- Ces conférences réunissent souvent entre 30 et 200 participants ou experts qui fonctionnent “en circuit fermé”, sans aucune résonance dans les moyens de communication de masse.
- Ces rencontres font souvent appel à un financement communautaire et comportent souvent le risque d'un glissement “de la coopération à de simples actions de communication euro-centrée”.
- Ces rencontres réunissent des personnes inspirant parfois le doute au sujet de leur représentativité en tant que “médiateurs culturels”.

⁶ Robert BISTOLFI, dans *Union européenne Newsletter* (Tunisie), 1996.

La dimension sociale, humaine et culturelle en 1996: un premier bilan

- Ces rencontres visent à promouvoir les échanges et la mobilité. Or il est souvent arrivé qu'un Arabe invité à une conférence doive attendre plusieurs semaines avant d'obtenir un visa. Comment concilier donc l'exigence de la mobilité "avec la rigueur croissante des contrôles de frontière"?

b. La coopération décentralisée (les programmes MED)

Lancés en 1992 dans le cadre de la politique méditerranéenne renouvelée, les programmes MED ont comme objectif de permettre aux composantes de la société civile de se regrouper en réseaux et de s'engager dans la réalisation de projets communs en dehors du cadre institutionnel. C'est ce qu'on appelle la coopération décentralisée.

Parmi ces programmes, on compte MED-Urbs, MED-Media, MED-Migration, MED-Techno, MED-Campus. A des degrés divers, tous ces programmes peuvent être liés au volet social, humain et culturel du partenariat euro-méditerranéen.

Avec un financement annuel moyen de près de 40 à 50 millions d'ECUs, ces programmes ont permis la mise en place de centaines de réseaux, la circulation de milliers d'étudiants, de formateurs et d'experts, et une vaste gamme de publications et de documentaires télévisés.

La Déclaration de Barcelone appelle à la poursuite de cette forme de coopération décentralisée, provisoirement bloquée par les contrôles de la Cour des comptes.

L'appréciation généralement positive de ces programmes de coopération décentralisée et de l'engagement personnel des responsables communautaires ne doit pas cependant occulter certains dysfonctionnements dans la gestion, un certain arbitraire dans la sélection des projets et dans le choix des comités de sélection et d'évaluation.

A l'avenir, et dans la perspective du partenariat euro-méditerranéen, il conviendra de veiller à doter ces programmes

de bureaux d'assistance technique, compétents et sensibilisés aux réalités méditerranéennes et d'associer les experts des questions euro-méditerranéennes aux comités de sélection et d'évaluation, de répondre à des besoins réels exprimés par les partenaires du Sud, et faire appel à des équipes européennes soucieuses d'être à l'écoute et mues davantage par le souci de partager le savoir, le savoir-faire et les méthodologies que par celui de fournir des recettes toutes faites en s'appropriant, de surcroît, l'essentiel de l'aide communautaire.

Pratiquée sans paternalisme et sans complaisance, la coopération décentralisée peut être un puissant instrument d'information, de formation et d'hybridation des cultures. Mais si elle doit promouvoir la mise en place de réseaux viables à terme, elle ne doit en aucune manière produire des situations de rente dont ne profiteraient pas nécessairement les plus dévoués, mais les plus malins.

Les programmes MED doivent se poursuivre dans le cadre du partenariat et s'enrichir d'un MED-culture, d'un programme d'échanges d'étudiants de type ERASMUS, EURO-MED, d'un programme de jumelage d'écoles, de journaux et de maisons d'édition.

Des stages d'été devraient être organisés à l'intention des journalistes, des professeurs de religion et d'histoire des écoles secondaires et des directeurs d'écoles pour les informer sur les réalités méditerranéennes et arabes, à l'instar de ce qui se fait au Centre de la Méditerranée à l'Université de Nice.

Un soutien aux revues euro-méditerranéennes devrait également être envisagé pour en améliorer le contenu et la diffusion. La formation de guides spécialisés dans le tourisme culturel devrait être également encouragée. C'est seulement ainsi qu'on pourra espérer à terme créer un espace euro-méditerranéen réconcilié avec lui-même et ouvert à l'altérité.

La Cour des comptes a raison d'être pointilleuse sur la transparence. Mais cela ne devrait en aucune manière conduire à

La dimension sociale, humaine et culturelle en 1996: un premier bilan

nuire à tout un programme généralement fort utile, dans le cadre du partenariat, à cause d'agissements de quelques-uns.

c. La société civile

Les Etats de l'Union européenne et de la Méditerranée du Sud peuvent enclencher un processus. Mais sans l'action décisive des sociétés civiles, ce processus restera velléitaire et sombrera rapidement dans l'oubli. A cet égard, le Forum civil euro-méditerranéen organisé à Barcelone par l'Institut d'études méditerranéennes, les 29-30 novembre 1995, dans la foulée de la conférence officielle, constitue un événement marquant.

En réunissant mille deux cents participants d'horizons divers et de spécialités variées autour de onze thèmes de réflexion ⁷, les Espagnols et les Catalans tendaient à démontrer l'importance de l'implication des acteurs de la société civile dans l'identification des problèmes et des besoins, la proposition de solutions appropriées et la définition des politiques à long terme.

Plus de mille projets ont été identifiés à l'occasion de cette rencontre. Ils sont regroupés dans un livre publié déjà en plusieurs versions: espagnole ⁸, catalane, française et anglaise et bientôt en version arabe.

Une telle initiative n'était cependant pas dénuée d'arrière-pensées. En effet, en insistant sur la centralité de la Catalogne dans l'espace euro-méditerranéen et sur le rôle de Barcelone comme ville méditerranéenne par excellence, l'Institut d'études méditerranéennes se proposait comme cadre approprié pour assurer le suivi de la Conférence de Barcelone. Il se prévalait

⁷ Commerce sans frontières, investissements, tourisme, technologie, transports et territoires, universités et recherche, dialogue culturel, espaces de médias et communication, rôle de la femme, migrations, énergie et environnement.

⁸ Institut Catalá de la Mediterrània, *Hacia un nuevo escenario de asociacion euro-mediterranea*, Barcelone, Forum civil euro-med, 1996, 367 p.

d'une excellente logistique, d'un personnel administratif aguerri et de soutiens politiques locaux appréciables. Mais il ne se doutait pas de l'opposition de la Commission à un Comité de suivi installé *extra muros*, ni de la rivalité des institutions d'autres Etats membres européens, ni même la réticence de Madrid de voir une institution catalane développer un rôle de premier plan dans le processus euro-méditerranéen. Ceci dit, il serait malencontreux que la Commission fasse la sourde oreille aux projets présentés par cet Institut qui a prouvé, par le passé, son attachement à l'Euro-Méditerranée.

Tout naturellement, l'Institut catalan n'est pas le seul à œuvrer pour le dialogue euro-méditerranéen. Il y a en France, en Italie et dans d'autres pays européens comme la Belgique, d'excellents instituts, des centres universitaires et des fondations spécialisés dans les rapports entre l'Union européenne, la Méditerranée et le monde arabe. Il y a lieu de les impliquer davantage dans des activités d'analyse, d'évaluation et de propositions de projets concernant le partenariat euro-méditerranéen.

Pour l'heure, en dehors d'un réseau d'instituts de politique étrangère (Euro MESCO) mis en place en juin 1996, il n'existe pas de réseau d'instituts ou de centres proprement euro-méditerranéens. C'est une lacune à combler, d'autant qu'il est question de créer un réseau des instituts de défense.

Ceci dit, nul doute que la société civile est appelée à jouer un rôle important dans les années à venir. Le tissu du mouvement associatif devient plus dense⁹. Les organisations professionnelles s'affirment. Les syndicats, en dépit de multiples entraves, se positionnent dans le jeu politique. Les associations de femmes tentent de faire entendre leur voix, tandis que les jeunes se font de plus en plus revendicatifs.

⁹ En Tunisie, par exemple, le nombre total d'associations, qui était de **1976** en 1988 a progressé pour atteindre **6305** en 1996. Cf. Abdelhaki HERMASSI, "Les associations à l'heure de la mise à niveau intégrale", *Etudes internationales* (Tunis) N° 3/1996, p. 6.

La dimension sociale, humaine et culturelle en 1996: un premier bilan

Cette évolution a été rendue possible par la crise de l'Etat allocataire de ressources et distributeur d'emplois (dans l'administration, dans l'armée, dans le secteur public). Désormais, que l'on soit en Algérie, en Egypte ou ailleurs, on doit parler au plus pressé: nourrir une population qui a doublé au cours des vingt-cinq dernières années, honorer le service de la dette (qui représente plus de 80% des recettes algériennes, pour ne prendre que cet exemple). Et tous les Etats de la Méditerranée arabe et turque (Israël, Chypre et Malte sont des cas à part) doivent faire face à un chômage endémique.

Sait-on que ces Etats (huit pays arabes et la Turquie) doivent créer chaque année près d'un million et demi d'emplois pour absorber les jeunes qui entrent chaque année sur le marché du travail ?

La disparition de la rente stratégique (sauf pour Israël et l'Egypte), l'érosion des principes de solidarité qui liaient les pays du golfe Persique aux autres pays arabes, l'écroulement dès 1985 des prix pétroliers et la baisse conséquente de la rente pétrolière, le caractère aléatoire de la rente touristique affectée par des problèmes de sécurité (deuxième guerre du Golfe, attentats, etc.), la diminution des transferts des immigrés du fait de l'éviction forcée qui a affecté la Jordanie et les territoires palestiniens, ou du fait du vieillissement et de l'installation des immigrés maghrébins en Europe (à l'exception des immigrés marocains dont les transferts couvrent pratiquement le service de la dette marocaine), bref la crise des systèmes rentiers tend à ouvrir bien des interstices de liberté pour l'action de la société civile.

C'est ainsi que le mouvement associatif est venu pallier les carences des Etats. Les mouvements "islamistes" doivent leur succès non pas tant à leurs discours (souvent creux) mais à une rapidité d'intervention sur le terrain (comme, par exemple, lors du tremblement de terre en Egypte) et à la mise en place de structures de convivialité et d'entraide dans les quartiers les plus paupérisés et auprès des secteurs sociaux les plus fragilisés

par l'insouciance des Etats ou les effets négatifs des ajustements structurels.

Ce n'est d'ailleurs pas un paradoxe si on assiste aujourd'hui à une prolifération d'ONG dans les pays tiers méditerranéens. Dans les années cinquante et soixante, les Etats nationalistes et autoritaires voyaient de mauvais œil que des organisations puissent déployer des activités échappant à leur contrôle et à leur encadrement. Aussi ce n'est pas un hasard que ce soit dans les territoires palestiniens occupés que des organisations non gouvernementales ont pu fleurir, mettant à profit l'absence d'une structure étatique nationale.

Il serait tout naturellement erroné d'en conclure que les Etats tiers méditerranéens vont laisser le champ libre aux acteurs de la société civile. Tout naturellement, ils continueront à chercher à encadrer ou à contrôler (par le biais du financement) aussi bien le mouvement associatif que les différentes ONG accusées, quelquefois sans raison, de prôner un discours trop ouvertement hostile aux Etats et aux organismes officiels.

Pour échapper à ces contraintes, certaines associations ou ONG tierces méditerranéennes font appel à un financement de l'Union européenne ou à des appuis d'ONG ou de fondations européennes. En principe, c'est une contribution louable à l'autonomisation des sociétés civiles du Sud. Mais cela peut comporter deux risques: la création d'une situation de rente (certaines associations ou ONG méditerranéennes ne vivent que par les ressources venues de l'extérieur) et le développement de mouvements-fiefs (la prolifération d'organisations gravitant autour d'une seule personne plus débrouillarde que dévouée).

En conclusion, si l'éclosion des différentes associations de la société civile et leur relative autonomisation a été facilitée par la crise de l'Etat-allocataire et néo-patrimonial, par la privatisation en cours, par l'impact des politiques d'ajustement structurel, il n'en demeure pas moins que les associations demeurent toujours sujettes à l'arbitraire des pouvoirs en place, même si elles parviennent de plus en plus à y échapper, dépendantes de sour-

La dimension sociale, humaine et culturelle en 1996: un premier bilan

ces de financement extérieures (les pays du golfe Persique, l'Union européenne, voire même le Canada et les États-Unis) et desservies par un manque d'informations et d'enracinement sur le plan local, ainsi que par "un manque de représentativité et de poids, au plan international, par rapport aux organisations du Nord".

L'Union européenne peut appuyer les différents acteurs de la société civile (notamment les jeunes et les femmes) pour s'affirmer davantage et grignoter de nouveaux espaces de liberté. Mais ce soutien doit se fonder sur une bonne connaissance du terrain, du groupe-cible et de la qualité de ses responsables.

En guise de conclusion

Contrairement au volet économique et financier, le volet social, humain et culturel sera le plus difficile à concrétiser. Certes des colloques et des contacts ont été organisés ici et là pour réfléchir sur des actions concrètes et ciblées. La préservation du patrimoine et le tourisme culturel seront probablement des axes prioritaires d'intervention. Mais sur les autres questions – le terrorisme, la drogue, la criminalité organisée, l'immigration clandestine – on nage, pour l'heure, dans le flou. Comment en effet peut-on combattre ensemble le terrorisme si l'on n'est pas d'accord sur la définition du terme? Comment lutter contre la production et le trafic de drogues si l'on n'aide pas les paysans à se reconvertir dans d'autres productions moins nocives et si l'on ne traque pas les mafias qui les exploitent? Comment lutter contre la criminalité organisée quand celle-ci bénéficie dans certains cas de complicités "en haut lieu"? Comment combattre l'immigration clandestine tout en fermant les yeux sur toute une économie souterraine, appelée pudiquement "secteur informel" et qui contribue dans certains pays européens du Sud à plus du quart de la richesse nationale?

C'est dire combien le volet social, humain et culturel comporte bien des contradictions qu'il sera difficile de gérer. Là où il y a de réelles chances de succès, ce sera dans l'appui à la société civile à travers la coopération décentralisée. Grâce à des fonds européens, les chercheurs marocains ont pu rencontrer des collègues égyptiens, turcs et grecs; l'idée d'associer au moins deux partenaires méditerranéens a contribué à briser la verticalité des contacts et à leur donner une dimension plus régionalisée. C'est une expérience positive qui doit être poursuivie, enrichie, par exemple par un programme d'échanges ou des visites d'étudiants de premier, deuxième et troisième cycle. Le soutien aux projets présentés par les acteurs de la société civile est primordial. L'Union européenne appuie déjà un bon nombre de réseaux. Il faudrait accroître le nombre d'interventions et le financement consacré à ce type d'action. La démocratisation des pays tiers méditerranéens passe davantage par l'autonomisation des sociétés civiles par rapport aux appareils d'Etat que par le seul soutien électoral, vicié souvent par le contrôle des régimes en place des moyens de communication et les taux élevés d'analphabétisme.

Dans le soutien aux sociétés civiles, une attention toute particulière doit être prêtée aux jeunes. Ce sont ceux-là qui sont tentés par l'aventure migratoire et qui cherchent, quelquefois au risque de leur vie, à traverser la Méditerranée pour aller vers les rivages rêvés de l'opulence. L'Europe qui s'offre à leurs yeux à travers les antennes paraboliques, et qui semble à leur portée, ne veut pas d'eux. Comment donc les convaincre de renoncer à l'exil sans leur donner, sur place, des raisons d'espérer?

Le partenariat social, humain et culturel est un grand défi. Il s'agit en somme de faire que des peuples voisins dans l'espace ne soient pas absents au niveau des consciences; bref, qu'ils soient reconnus dans ce qui les unit et dans ce qui les sépare. Car si la Méditerranée est trop étroite pour séparer, elle est trop large pour confondre.

La dimension sociale, humaine et culturelle en 1996: un premier bilan

Annexe

Propositions de la Conférence ministérielle sur la société de l'information, Rome, 30-31 mai 1996

– Promouvoir l'interconnexion et le développement des réseaux de communication et d'information transméditerranéens pour la coopération économique.

A cet effet, les partenaires euro-méditerranéens se proposent de maintenir un dialogue constant sur le cadre réglementaire en matière de télécommunications ainsi que sur la nécessité d'une normalisation pour assurer l'interopérabilité des réseaux. Ils suggèrent d'organiser assez rapidement un séminaire sur les applications des satellites dans la zone euro-méditerranéenne et de mettre en réseau les instituts d'études économiques s'occupant de télécommunications à l'intérieur d'un observatoire pour le développement des communications dans le bassin méditerranéen.

– Mettre la recherche et le développement technologique au service de la société d'information et du développement économique et social.

– Etablir des liens entre les projets concernant la société de l'information lancés par l'UE et des projets similaires de partenaires méditerranéens;

– Donner une impulsion spécifique à l'interconnexion de réseaux de transmission de données à haute capacité, en utilisant les structures de câbles sous-marins et de satellites existantes.

– Mettre les nouvelles technologies au service du développement des ressources humaines pour favoriser l'éducation et la formation, la croissance de la société de l'information. A cet égard, les conclusions de la présidence de la Conférence de Rome soulignent la nécessité de:

- promouvoir des projets-pilote de coopération visant à donner aux élèves, dès l'école primaire, la compétence de base pour la maîtrise des technologies;
- intensifier les échanges d'expériences sur les projets éducatifs et la formation en utilisant les technologies de l'information et de la communication;
- promouvoir la formation initiale et continue dans les secteurs relatifs à la société de l'information, en particulier en matière de télécommunications et d'accès aux réseaux électroniques d'informations;
- offrir un soutien particulier aux projets pilotes qui mettent les technologies de l'information au service de l'éducation et de la formation à distance;
- favoriser en particulier les projets de sensibilisation et de formation des enseignants et des formateurs. Ces actions auraient en effet l'avantage de familiariser les opérateurs du secteur aux nouvelles technologies.

L'Europe et la Méditerranée occidentale: la dimension humaine et culturelle

Ibrahim Souss

La Déclaration de Barcelone de novembre 1995 constitue l'acte fondateur d'une zone libre-échange pour l'an 2010 fondé sur le partenariat. Cette déclaration a donné naissance à une association à trois volets: politique et de sécurité; économique et financier; social, culturel et humain. Il s'agit pour les vingt-sept Etats participants de répondre aux "défis communs" que représentent les nouveaux enjeux de part et d'autre de la Méditerranée.

Outre les quinze pays de l'Union européenne, la Conférence regroupait le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, l'Egypte, l'Autorité palestinienne, Israël, la Jordanie, le Liban, la Syrie, la Turquie, Chypre et Malte.

Pour ce qui est de l'Union européenne et la Méditerranée occidentale, le débat a porté sur une réévaluation de l'Europe des Quinze avec son environnement immédiat, à savoir le Maghreb arabe: Maroc, Algérie et Tunisie. La mise en œuvre de ce partenariat s'annonce problématique en ce qui touche la dimension humaine et culturelle (qui ne peut d'ailleurs être dissociée du volet politique et socio-économique). Pour plusieurs raisons, la première étant que dans deux cas au moins (la France et l'Espagne), elle engage deux Etats dont la politique coloniale a laissé des traces profondes dans l'histoire et le devenir des peuples aussi bien de ces pays que de ceux de l'Occident arabe. Les

rapports ont été, et sont souvent encore, on ne peut plus conflictuels.

Cette dimension recouvre également la question de l'immigration, enjeu majeur pour les démocraties européennes. L'immigration génère elle-même toute une série de problèmes liés à la coexistence difficile de traditions, d'identités religieuses et ethniques différentes.

L'intensité du flux migratoire comporte des causes socio-économiques. Nous assistons dans les pays du Maghreb à un enchaînement de crises liées à la subsistance, à la démographie galopante et à l'insertion périphérique. Ces pays sont de plus en plus marginalisés dans le système des échanges internationaux.

L'Europe des Quinze ne peut durablement infléchir la tendance à l'accroissement des déséquilibres et se protéger, parallèlement, de leurs inéluctables retombées, si elle ne pose la coopération dans ces termes d'une complémentarité, à travers des structures impliquant l'Union européenne et le Maghreb tant dans le domaine économique que dans le domaine politique, social et culturel.

Dans un premier temps, l'Union européenne est soucieuse d'assurer un meilleur contrôle du flux migratoire. Rien de plus légitime quand on sait que des milliers de clandestins venus de toute l'Afrique affluent chaque année dans les deux enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla dans l'espoir de franchir les portes du paradis Schengen.

L'immigration clandestine pourrait battre les records en 1996 en Espagne, passage obligé vers les autres pays européens. La majeure partie de ces clandestins sont maghrébins. Mais il y a aussi de nombreux ressortissants de l'Afrique subsaharienne. (Plus de mille cent personnes interceptées en quelques mois). A combien s'élève le nombre de ceux qui ont réussi à passer par les goulets espagnols? Ce n'est pas un barbelé qui va retenir un candidat à l'immigration s'il est prêt à franchir le détroit de Gibraltar.

L'immigration est une importante source de revenus pour les pays d'origine. Que fera l'Union européenne pour pallier ce manque à gagner? Quels moyens mettra-t-elle en œuvre pour concrétiser, à la mesure des enjeux qui sont considérables, le vœu de Barcelone d'équilibrer autant que possible les distorsions économiques entre elle-même et les pays du Sud signataires de la Déclaration?

La menace islamiste dans ces derniers pays inquiète fortement les Européens. La proximité et le flux migratoire accentuent les risques de voir les pays européens se transformer en champs de rivalités politiques. Une des urgences pour l'Union est donc de pacifier en profondeur ses propres relations avec ses voisins et d'encourager en même temps ces pays à régler les tensions sociales qui minent – à travers leur nécessaire démocratisation. La question qui se pose est donc comment résoudre les problèmes liés à la sécurité (en mettant en regard les potentialités et les synergies d'une zone qui compte 800 millions d'habitants) sans tomber dans l'obsession sécuritaire et les interdépendances négatives, pour reprendre le terme du commissaire européen Manuel Marín ¹.

Drogue, violence, banlieues troublées, intégrisme immigration clandestine, autant de facteurs qui, liés à la crise économique et le chômage grandissant que connaissent les pays européens eux-mêmes, viennent alimenter les discours xénophobes et la montée en puissance de mouvements racistes. Comment les gouvernements européens peuvent-ils ignorer cette réalité? Et quel(s) mécanisme(s) mettre en place pour concilier les contingences de la politique et le volet social et culturel de Barcelone, qui consiste à "favoriser les échanges entre les sociétés civiles"?

Un comité de suivi était prévu pour assurer des échanges d'information et d'expériences, ainsi que des contacts entre les acteurs de la société civile.

¹ *Le Monde* des 26-27 novembre 1995.

Lors de sa troisième réunion à Bruxelles, le 9 octobre 1996, le Comité euro-méditerranéen a abordé la question des nouvelles relations euro-méditerranéennes, mettant l'accent sur la nécessité d'œuvrer de sorte à ce que ces relations se traduisent dans la vie des habitants des pays concernés.

On a également traité de la coopération en matière de lutte contre la drogue et la criminalité organisée, de même qu'en matière de l'immigration et de la lutte contre le terrorisme.

Fut aussi à l'ordre du jour la question du dialogue entre cultures, religions et civilisations. Une réunion préparatoire tenue à Bruxelles les 9 et 10 septembre 1996 avait identifié plusieurs projets visant à promouvoir l'héritage culturel et le dialogue entre représentants de religions.

La prochaine étape sera la réunion du 15 novembre 1996 qui doit être marquée par le passage à des mesures pratiques, notamment en ce qui concerne la question du désarmement en Méditerranée. La partie européenne a annoncé qu'elle enverra un questionnaire aux vingt-sept pays signataires afin de répertorier l'état de leur adhésion aux différentes conventions internationales, et notamment en matière des droits de l'homme.

Des échanges culturels n'ont certes jamais cessé de nourrir l'histoire des deux rives de la Méditerranée. Et celle-ci n'a jamais cessé d'être un creuset de mixité. Mais que d'incompréhensions accumulées, produit d'une histoire mouvementée qui n'a que trop souvent été forgée dans le sang versé, la violence et la douleur.

C'est là que la culture pourra revêtir toute son importance. Elle n'a pas pour vocation, ni pour fonction de se substituer à l'économie ou la politique. Mais le développement culturel, comme le souligne justement André Malraux, sans se confondre avec le développement de la société ni avec celui de la person-

nalité, ni avec celui de l'économie, serait déterminé par eux tout en les déterminant ².

Quel meilleur outil de connaissance mutuelle que la culture! Et se connaissant toujours un peu mieux à travers leurs échanges, ils ne pourront que mieux se respecter.

La culture offre un espace dans lequel le dialogue est toujours possible. Les peuples peuvent se rapprocher et apprendre à se parler à travers un langage qui est celui de la beauté. Deux cultures, deux pôles d'un même monde, deux rives d'un même fleuve y peuvent trouver à correspondre entre eux, à s'enrichir mutuellement sans renier leurs différences et sans gommer leurs contradictions.

La culture tente de faire prendre conscience aux hommes de la grandeur qu'ils ignorent en eux. Nul doute qu'en se faisant, elle les soustrait aux sirènes de la haine et du fanatisme toujours à l'affût. La capacité et le rôle qui sont destinés aux hommes de culture dans une société est un des critères essentiels selon lesquels on juge cette société.

C'est peut-être à cela qu'on jugera le projet euro-méditerranéen de Barcelone.

² Cf. le propos cité par Joffre DUMAZEDIER *et al.*, *Loisir et culture*, Paris, Editions du Seuil, 1966, p.181 (vol.1^{er} de "Le loisir et la ville").

Troisième partie

Aspects économiques

Vers une grande zone de libre-échange euro-méditerranéen?

Victoria Curzon Price

Selon les termes de leur Déclaration finale, les vingt-neuf participants à la Conférence euro-méditerranéenne réunie à Barcelone les 27-28 novembre 1995 s'engagent à "instaurer progressivement" une zone de libre-échange "qui couvrira l'essentiel des échanges dans le respect des obligations découlant de l'OMC". Les participants "ont retenu l'année 2010 comme date-objectif pour instaurer progressivement cette zone [...]"¹

Même si l'on se donne quinze années pour préparer cette grande zone de libre-échange, il ne faut pas sous-estimer l'ampleur du projet. Il s'agit d'instaurer *une seule* zone entre l'Europe et les pays de la Méditerranée, c'est-à-dire qu'elle serait multilatérale, établissant un régime de libre-échange entre la Turquie et le Maroc, entre Israël et l'Algérie, tout autant qu'entre la Suède et l'Égypte, par exemple. Ce serait une zone d'intégration non seulement de type Nord-Sud, mais en même temps de type Sud-Sud. L'Union européenne serait prête à abandonner son système d'accords préférentiels bilatéraux. Le

¹ "Déclaration de Barcelone et programme de travail", du 28 novembre 1995, Commission européenne, *Bulletin de l'Union européenne* 11/1995, p. 55.

projet est similaire, dans son ambition, à l'initiative des Amériques.

Cette ambition, précisément, est telle que l'on peut légitimement se demander s'il s'agit d'une simple déclaration d'intentions ou d'un véritable projet, appuyé par une volonté politique sérieuse. Et même si la volonté politique existe (ou existait au moment voulu), est-il *possible* de construire une zone de libre-échange entre des pays si différents? Entre "vieux" pays industrialisés et pays encore agraires, à l'aube de l'industrialisation? Entre pays "riches" et pays "pauvres"? Les pays pauvres pourraient-ils accepter l'ensemble des obligations qu'implique l'établissement d'une véritable zone de libre-échange, sans compromettre irrémédiablement leurs chances de s'industrialiser un jour?

Vu les résultats décevants des accords de type Nord-Sud que la Communauté européenne a négociés, en son temps, avec divers pays en développement, y compris ceux de la région méditerranéenne (les qualifiant parfois d'accords "en vue de créer une zone de libre-échange"), il ne serait pas illogique d'afficher un certain scepticisme à l'égard de la Déclaration de Barcelone. Jusqu'en 1995, à l'exception des accords avec la Turquie et Israël, aucun des accords bilatéraux de l'UE avec les pays méditerranéens n'avait dépassé le stade d'accords préférentiels très partiels et asymétriques, qui n'imposaient aucune obligation d'ouverture réelle aux partenaires du Sud ni, en définitive, aux partenaires du Nord.

Comment imaginer que le système actuel de commerce sous haute surveillance (de type *managed trade*), réduisant le flux des échanges à des canaux strictement bilatéraux, puisse se transformer en une grande zone de libre-échange multilatéral? Plus d'un serait prêt à qualifier le projet de purement symbolique.

Notre bref exposé a pour objectif principal d'analyser la *faisabilité économique* du projet et ne s'attardera que dans les

conclusions sur sa faisabilité politique – et encore, il s’en tiendra au point de vue de “choix public”.

Raisons des échecs antérieurs

Les premiers accords bilatéraux méditerranéens de la Communauté européenne instituaient des zones de libre-échange sur papier, mais pas dans la réalité. Ils donnaient droit à l’exportation sur une base préférentielle, du Sud vers le Nord, de biens industriels que les pays du Sud ne fabriquaient pas, et réglementaient strictement, dans un cadre toutefois préférentiel, les exportations traditionnelles, essentiellement agricoles. Quant aux produits miniers et énergétiques bruts, la Communauté les importait de toute façon en franchise de droits de douane. En revanche, les pays du Sud offraient des préférences tarifaires (limitées, il est vrai) aux produits industriels en provenance de la Communauté, mais qu’eux-mêmes ne produisaient pas. Du point de vue du raisonnement économique, on ne pouvait pas imaginer un système plus éloigné de l’esprit du libre-échange: les préférences douanières réciproques ne pouvaient produire que du détournement “vinerien” du commerce.

Pourquoi avoir qualifié ces accords préférentiels partiels de zones de libre-échange “en devenir”? Tout simplement pour pouvoir les présenter au GATT sous l’Article XXIV, qui restait commodément silencieux sur la longueur de la période de transition qu’on pouvait s’offrir pour créer une zone de libre-échange...

Ainsi les apparences furent sauvées.

A partir de 1972, ces accords étaient progressivement transformés en simples accords de préférences unilatérales, jouissant de la dérogation au principe de la nation la plus favorisée décidée par les parties contractantes du GATT en 1971, en faveur des préférences généralisées à l’intention des pays en voie de développement. Ce nouveau cadre juridique était mieux adapté que l’Article XXIV au problème des relations Communauté-

Méditerranée, mais ne changeait pas d'un iota la nature des accords. Ils demeuraient très limités, l'essentiel des préférences se résumant en quotas d'exportation pour des produits bien définis (tomates, huile d'olive, fleurs coupées, etc.) à des prix également bien surveillés, basés sur des flux commerciaux historiques et figés. D'ailleurs certains de ces quotas sont restés inchangés à ce jour (par exemple, l'huile d'olive pour la Tunisie).

Deux raisons principales expliquent le manque de dynamisme des accords méditerranéens de la Communauté. D'une part, l'élargissement de la Communauté, incluant successivement la Grèce, l'Espagne et le Portugal, la rendait de plus en plus "méditerranéenne", plus directement concurrente des pays de la rive sud pour de nombreux produits (agrumes, huile d'olive, produits de la pêche, etc.). Ces nouveaux pays membres n'avaient aucune intention de partager "leur" marché communautaire avec des pays qu'ils considéraient, à tort ou à raison, comme étant plus compétitifs qu'eux-mêmes. D'autre part, les pays de la rive sud de la Méditerranée avaient un problème d'offre. Parfois, ils n'arrivaient même pas à remplir les quotas – déjà peu généreux – que la Communauté leur accordait. Des deux côtés donc, une sorte d'immobilisme de connivence s'est installé, avec de rares objections venant essentiellement d'Israël, du Maroc et de la Turquie, qui auraient voulu que "ça bouge".

Transformations économiques de part et d'autre de la Méditerranée

Comme beaucoup de pays en voie de développement, certains Etats de la rive sud se sont fortement endettés après les deux chocs pétroliers, tant et si bien qu'au début des années quatre-vingts ils ont dû faire appel au FMI et à la Banque mondiale pour négocier le rééchelonnement de leur dette et pour trouver un financement supplémentaire. Comme tout le monde le sait, ces menus services n'étaient pas gratuits, et comportaient en

particulier “des clauses de conditionnalité” – les fameuses conditions d’assainissement économique qui ont transformé une grande partie du tiers monde, à savoir:

- un taux de change réaliste (finies les devises surévaluées, nécessitant des contrôles de change draconiens et anti-économiques);
- une libéralisation des prix internes (finis les contrôles au bénéfice des consommateurs urbains et au détriment des producteurs, provoquant des distorsions sans fin, multipliant les entreprises déficitaires, privant les paysans de toute incitation à la production et entraînant une migration incontrôlable vers les villes, etc.);
- une stabilisation macroéconomique (finie l’inflation cachée ou déclarée qui camouflait si bien les erreurs de gestion économique et politique);
- un assainissement des finances publiques (finies les subventions automatiques aux entreprises d’Etat fortement et inévitablement déficitaires);
- un programme de privatisation desdites entreprises (fini le patronage inefficace et injuste); et, finalement,
- une ouverture vers le commerce extérieur (finie l’industrialisation “sous serre” par remplacement des importations derrière des barrières insurmontables).

La Turquie, le Maroc, la Tunisie et aujourd’hui même l’Algérie (du haut de ses réserves pétrolières) sont engagés sur la voie de ces réformes. L’approche étatiste et dirigiste qui avait inspiré la gestion des économies des rives sud et est de la Méditerranée s’est réduite pour laisser plus de place à l’économie de marché. La chute du Mur de Berlin et l’effondrement de l’URSS ont sans doute contribué à accélérer cette évolution, mais il convient de souligner que le début des réformes est antérieur au tournant de 1989-1991.

Les retardataires – l’Algérie et la Libye – ont pu repousser au lendemain ces réformes douloureuses, grâce à leurs réserves de

pétrole, mais les autres pays de la région n'avaient pas vraiment de choix: sans réformes, pas de financement extérieur; sans financement extérieur, plus de croissance; sans croissance, explosion politique et sociale. L'équation était toute simple.

Quels sont les effets de ces réformes? Il est encore trop tôt pour lever toutes les ambiguïtés. La transition d'une économie étatisée et planifiée vers une économie de marché n'est pas chose facile, comme nous l'indiquent journallement les médias qui commentent la transition dans l'ancienne URSS et dans les pays de l'Est. Même si le modèle nord-africain n'était pas aussi absolu que celui de l'URSS, les inefficiences accumulées ne pouvaient pas être éliminées d'un jour à l'autre. C'est l'une des raisons pour lesquelles les données statistiques pour la région (lorsqu'elles existent) sont parfois mitigées. De plus, la région, encore assez dépendante de l'agriculture, souffre de la sécheresse depuis une dizaine d'années – difficulté qui n'est pas le fait du modèle économique en place. Les termes de l'échange pour certains produits d'exportation importants (pétrole, gaz, phosphates, minéraux divers) se sont détériorés. Et la Communauté continue de continger de nombreuses exportations, y compris le textile et l'habillement.

Malgré ces problèmes, la région montre des signes certains de dynamisme économique, tant sur le plan du taux d'expansion des exportations, que sur celui de leur composition. Ainsi Chypre, la Jordanie, Israël, Malte, le Maroc, la Turquie et la Tunisie ont soit doublé, soit plus que triplé la valeur de leurs exportations (en dollars) entre 1982 et 1994 (voir Tableau I). En revanche, l'Algérie et la Libye ont enregistré une baisse de 40% de la valeur de leurs exportations.

TABLEAU I
Croissance des exportations
 (en millions de dollars US, 1982-94)

1982	1994	changement
------	------	------------

Algérie	13,144	8,230	- 38%
Chypre	544	968	+ 78%
Egypte	3,120	3,415	+ 9%
Israël	5,255	16,884	+ 220%
Jordanie	752	1,424	+ 89%
Libye	13,948	8,300	- 40%
Malte	411	1,530	+ 272%
Maroc	2,062	4,013	+ 95%
Tunisie	1,986	4,657	+ 134%
Turquie	5,746	18,000	+ 213%

Source: GATT, *International Trade*, Genève, 1983 et 1995.

Pendant la même période, la part des produits manufacturés dans l'ensemble des exportations marocaines est passée de 23% en 1980 à 53.5% en 1994 (Tableau II). Pour la Tunisie, ce même coefficient est passé de 35.7% en 1980 à 72.9% en 1992 (Tableau III). Dans les deux cas, la part des produits manufacturés dans les exportations, et la valeur absolue des exportations elles-mêmes, ont doublé en moins de quinze ans. Les exportations de produits manufacturés ont donc augmenté par un facteur de quatre. Cette transformation ne peut être que le reflet d'une transformation structurelle intérieure qui permet une adaptation permanente de la production de biens manufacturés à la demande des marchés étrangers, eux-mêmes en constante évolution. Créer des entreprises qui soient à l'écoute de leurs marchés – voilà l'un des secrets tout simples du développement économique, que certains pays semblent finalement avoir trouvé. Une fois entamé, le processus peut devenir extrêmement dynamique. Chaque pas franchi dans cette direction rapproche économiquement le Sud du Nord de la Méditerranée.

Pendant que cette évolution extrêmement dynamique se profile au Sud, il ne faut pas oublier que l'Espagne et le Portugal bougent aussi depuis leur entrée dans l'Union européenne. Ils

s'affranchissent rapidement de la dépendance qui les liait aux produits agricoles et aux articles textiles pour devenir des économies résolument modernes et diversifiées, basées sur des services et des industries à valeur ajoutée de plus en plus élevée.

TABLEAU II
Evolution de la structure des exportations marocaines
(en %)

	Produits agricoles	Produits manufacturés et
1980	77	23
1985	59.5	40.5
1990	47.7	52.3
1994	46.5	53.5

Source: WTO, *Trade policy review, Morocco*, Genève, 1991/1, p. 99 et 1996, p. 88.

TABLEAU III
Evolution de la structure des exportations tunisiennes
(en %)

	Produits agricoles	Produits manufacturés et
1980	64.3	35.7
1985	55.5	44.5
1990	30.9	69.1
1992	27.1	72.9

Source: WTO, *Trade policy review, Tunisia*, 1994/1, p. 145.

La dynamique des années quatre-vingts, de part et d'autre de la Méditerranée, a profondément modifié les données du pro-

blème de la coopération économique, et a préparé le terrain à l'initiative de Barcelone.

*Est-il possible d'établir
une intégration économique euro-méditerranéenne réelle?*

La question se pose, car selon une idée largement répandue, un pays pauvre ne peut pas soutenir la concurrence avec un pays riche sans compromettre son économie toute entière. La concurrence est vue dans ce cas comme une lutte entre un "faible" et un "fort", dont l'issue ne fait aucun doute.

Cette vision des choses hante les couloirs de la Commission de Bruxelles, comme beaucoup d'autres d'ailleurs. Elle est à l'origine de tous les accords asymétriques conclus avec les pays "faibles", qui imposent une ouverture au commerce plus rapide pour les pays riches de la Communauté. Cette idée trouve également son expression dans le *Livre blanc* de la Commission sur les demandes d'adhésion des pays de l'Europe centrale et orientale. Sont-ils "prêts" à assumer les obligations de libre-échange?, se demande-t-on avec angoisse. La disparité des revenus compromet l'homogénéité de l'ensemble et promet force problèmes...

Est-ce à dessein que l'on érige cet épouvantail sur le chemin de l'intégration des pays moins prospères au grand marché européen, ou par ignorance? Le véritable problème de l'élargissement vers l'Est provient du fait qu'il s'accompagnera de transferts financiers importants de l'Ouest vers l'Est (si on ne change pas les règles du jeu entre-temps). Etant donné les importantes structures de redistribution qui caractérisent l'Union européenne, le poids fiscal d'un élargissement vers l'Est risque, en effet, de devenir insupportable. D'où l'angoisse de l'Union et de bon nombre de ses pays membres. *Mais cette question n'a strictement rien à faire avec le libre-échange.* Sur le seul principe du libre-échange, l'intégration entre pays à niveaux de développement différents ne pose aucun problème. On

pourrait même affirmer que l'intégration de la rive sud de la Méditerranée pose moins de problèmes pour l'Union européenne que son élargissement vers l'Est, car elle ne comporte pas de conséquences budgétaires insurmontables.

L'idée que la concurrence internationale "enrichit les riches et appauvrit les pauvres" a peut-être été renforcée pendant l'époque de la guerre froide, car une antinomie réelle existe entre la notion de "concurrence internationale" et l'économie étatisée et planifiée. Cette dernière *ne peut pas* accepter des obligations d'ouverture de son économie sans détruire son plan, et remettre tout son système de production programmée en question. C'est d'ailleurs pourquoi, pour rester cohérente, elle doit aussi planifier son commerce international, et ne peut pas le livrer aux incertitudes de la concurrence. En ce sens, l'économie planifiée n'est en effet "pas prête" à assumer les obligations de libéralisation du commerce international (et ne le sera jamais). Et comme elle est, de surcroît, appauvrie et inefficace, l'amalgame est vite fait – un pays pauvre ne peut pas supporter la concurrence internationale. Mais il s'agit là d'une confusion: ce n'est pas le bas niveau de vie qui interdit la concurrence internationale, mais le modèle économique en place.

Par contre, si l'économie planifiée se transforme en économie de marché (comme cela semble être le cas dans plusieurs pays méditerranéens), non seulement elle devient capable d'affronter la concurrence internationale, mais elle en profitera. La même cohérence existe dans les relations entre l'économie de marché et la concurrence internationale qu'autrefois entre l'économie planifiée et la gestion centralisée du commerce extérieur. Si un pays engagé sur la voie de la transition d'une économie planifiée vers une économie de marché persiste à gérer son commerce extérieur selon le modèle centralisé, il n'ira pas loin: planifier le commerce extérieur lui enlèvera le moteur principal des changements structurels nécessaires à une transition réussie (c'est-à-dire la confrontation avec la réalité des prix internationaux).

Mais la principale raison de l'ambiguïté de l'idée que la concurrence internationale "ne profite qu'aux riches" réside simplement, à mon avis, dans l'ignorance et une certaine confusion dans les termes. La plupart des gens ne connaissent rien au fonctionnement de l'économie de marché, et encore moins du principe de l'avantage comparatif. Résultat: beaucoup d'erreurs.

Erreur sur la nature de la concurrence dans une économie de marché

Il est vrai que la concurrence a pour effet de sélectionner "les plus forts" – là, le sens commun n'a pas tort – et de punir les moins efficaces. C'est pour cette raison précise que l'économie de marché élimine constamment les inefficiences et s'avère, sur le long terme, beaucoup plus apte à produire de la richesse qu'un système planifié, qui n'a aucun moyen de discipliner les gaspilleurs (encore faudrait-il les identifier...). La différence d'appréciation entre le sens commun et le raisonnement économique est que ce dernier place la concurrence dans un contexte dynamique, alors que le premier ne considère que l'effet initial, et s'arrête là: la concurrence punit les faibles – ils meurent; elle récompense les forts – ils prospèrent. Fin de l'histoire épouvantable et immorale de la sélection naturelle par le profit. Le raisonnement économique considère, par contre, que les entreprises font chaque jour des efforts pour rester dans une course qui d'ailleurs ne se termine jamais. La concurrence est un processus par lequel les entreprises découvrent chaque jour de nouvelles idées pour leur survie. Elle ne "tue" que rarement – les faillites, heureusement, ne concernent qu'une infime partie du total des entreprises en lice. Et ce n'est pas un accident, car chaque entrepreneur a tout intérêt à prendre un maximum d'initiatives pour éviter une telle déconfiture. Donc, la concurrence est *absolument nécessaire* pour la mise en place d'une économie dynamique, peuplée d'entreprises qui soient en quête

permanente de nouvelles idées, de nouveaux marchés, de nouveaux produits et de nouveaux procédés.

Erreur sur la nature de la concurrence internationale

L'idée que la concurrence internationale ne profite qu'aux pays riches est une simple extension de l'erreur décrite ci-dessus. Le sens commun fait une agrégation simpliste en considérant que la concurrence internationale constitue une lutte inégale entre les pays riches et les pays pauvres, dont l'issue ne saurait, bien sûr, être mise en doute. Or, la concurrence internationale ne s'établit pas entre *pays*, mais entre *entreprises* situées dans divers pays. Elle ne fait qu'ajouter une dimension supplémentaire à la concurrence locale "normale". Elle informe les entreprises sur la réalité des prix pratiqués ailleurs et permet d'éviter les erreurs dans l'affectation des ressources.

Du moment qu'on a compris que ce n'est pas "la France" qui "exporte", mais des milliers d'entreprises françaises qui font du commerce, et que ce n'est pas "le Maroc" qui "importe", mais des milliers d'entreprises marocaines qui font du commerce, il est clair que la concurrence internationale n'est pas d'une nature différente de la concurrence tout court. Elle fait le même travail d'incitation à la découverte de nouvelles astuces pour survivre, et opère exactement de la même façon, qu'on se place dans un pays "riche" ou un pays "pauvre".

Erreur sur le sens de l'avantage comparatif

Les bonnes gens voudraient nous faire croire que toutes les entreprises efficaces se trouvent dans les pays "riches", et toutes les entreprises inefficaces dans les pays "pauvres". Si tel était effectivement le cas – quel désastre! Les pays "pauvres" souffriraient d'un déficit béant de leur commerce extérieur, leur monnaie nationale se déprécierait sur les marchés des changes internationaux, à tel point qu'à un moment une partie de leurs

entreprises nationales (re)deviendraient compétitives sur les marchés extérieurs. D'où, d'ailleurs, l'importance d'un taux de change réaliste.

En réalité, la notion d'efficacité n'est pas absolue mais relative. Elle tient à beaucoup de choses – au taux de change, comme on vient de le voir, mais aussi aux avantages et aux inconvénients propres à l'environnement spécifique des entreprises.

Ainsi, la France offre à tout investisseur de nombreux avantages, tels qu'une bonne infrastructure, de nombreux techniciens bien formés (mais qui n'aiment pas habiter le Massif central, où le prix de l'immobilier est pourtant si raisonnable...), un marché des capitaux sophistiqué, un cadre juridique qui protège les droits de propriété, pas trop d'arbitraire étatique, etc. Mais la France n'est pas parfaite. Elle souffre, entre autres, d'impôts et de charges salariales élevés. Chaque investisseur doit évaluer soigneusement les avantages et inconvénients d'une implantation en France. Au Maroc, ces avantages et inconvénients sont partiellement inversés. Où se trouve le pays parfait, n'offrant que des avantages? Il n'existe pas, ou s'il a existé, sa balance des paiements excédentaire a depuis longtemps fait monter son taux de change jusqu'au point où il devient en lui-même un inconvénient majeur pour les entreprises (la Suisse...?). En somme, puisque les avantages et inconvénients des emplacements possibles tendent à s'annuler, chaque nouvel investisseur tendra à les choisir de manière indifférente. Sa décision sera toujours angoissée, incertaine.

Mais comme la structure des avantages et inconvénients diffère d'un pays à l'autre, certains types d'investissements seront attirés vers un pays plutôt qu'un autre. C'est pourquoi, dans l'ensemble, certaines activités seront plus efficaces au Maroc qu'en France, et inversement. C'est le principe de l'avantage comparatif. En fin de compte, l'efficacité d'un emplacement par rapport à un autre va changer en permanence avec le temps, avec les nouvelles technologies, avec les changements de goût

des gens. L'efficacité est donc bel et bien partagée et toute relative. La concurrence internationale ne fait que la révéler et l'aiguiser.

Problème d'ajustement

Si personne ne conteste actuellement le rôle positif que peut jouer le commerce international dans la croissance économique d'un pays en développement, il n'en reste pas moins qu'il y aura toujours des "perdants". Le jeu de la concurrence, si bien décrit par Schumpeter comme une succession de tempêtes de créativité destructrice, met l'accent sur le fait que pour avancer économiquement, une économie doit laisser périr les parties de son paysage industriel devenues inadaptées aux nouvelles circonstances. C'est d'ailleurs l'une des raisons pourquoi une économie de marché est mieux adaptée, institutionnellement, qu'une économie planifiée aux changements impliqués par une ouverture au commerce extérieur. L'économie de marché procède aux changements "marginaux" par petits ajustements tous les jours à mesure que les chefs d'entreprise s'adaptent en permanence à toute variation de prix, de goûts, de techniques de production, de marketing, de financement à employer. Lorsqu'il arrive un changement important ("non-marginal", pour les économistes), l'économie de marché va se transformer par une série de fusions, de faillites – et la création de nouvelles entreprises. Ces convulsions font partie intégrante du système de changement structurel du marché. Il est certain que dans une telle tourmente, certaines entreprises disparaîtront et des gens perdront leur emploi, sans qu'aucune faute particulière puisse leur être imputée.

L'économie dirigée ne possède ni cette flexibilité, ni les incitations aux dirigeants d'observer les changements à venir et de s'y adapter en temps voulu. Par contre, l'économie de marché, qui possède ces attributs en grande quantité, peut être injuste et brutale en période de grands changements.

Or, beaucoup des pays du Sud méditerranéen ne sont plus des économies planifiées – mais ils ne sont pas non plus devenus immédiatement et par magie des économies de marché. Ils expérimentent actuellement une période de transition, elle-même un changement en soi. En adoptant une ouverture économique vers l'extérieur, ils s'imposent un changement dans le changement ... C'est beaucoup!

Tant du point de vue de la faisabilité politique que de celui de l'équité, il serait donc peut-être souhaitable de concevoir des politiques de compensation pour les "perdants" du processus d'ouverture dans le Sud méditerranéen. Il s'agirait pour les employés licenciés d'accès à de nouvelles formations et pour les entreprises en faillite, de recherche de repreneurs (éventuellement étrangers, ayant les capitaux nécessaires). En tout état de cause, il y a ici un rôle évident à jouer pour l'Union européenne, puisque c'est par elle (entre autres) que le changement advient. A condition que la transition vers l'économie de marché et l'adaptation à l'ouverture au commerce international – représentant de grands changements – soient épaulées par des politiques facilitant l'ajustement "sur le terrain", il n'y a aucun obstacle *de principe* à l'établissement d'un régime de libre-échange entre pays à niveaux de développement différents.

Reste la question très pertinente de savoir si cette concurrence serait mieux agencée sous un régime multilatéral, comme celui que préconise l'OMC, ou sous celui qu'offre Barcelone '95, à savoir une grande zone de libre-échange transcontinental.

Le libre-échange régional: une étape incontournable sur le chemin du libre-échange multilatéral?

Depuis 1995 l'Union européenne négocie une nouvelle série d'accords bilatéraux, qui semblent marquer une volonté d'innover dans le cadre de la nouvelle coopération euro-méditerranéenne². Quelles sont leurs principales caractéristiques?

1. Au lieu d'être des accords asymétriques basés sur l'exemption du GATT au titre des préférences accordées aux pays en développement, il s'agit d'un retour à la formule de la zone de libre-échange, déjà expérimentée dans les années soixante et abandonnée dans les années soixante-dix. Mais contrairement aux tentatives des années soixante, les pays de la rive sud de la Méditerranée ont accepté un plan d'élimination de leurs tarifs douaniers, restrictions quantitatives et obstacles analogues, d'ici l'an 2010, à l'égard de l'importation de produits manufacturés en provenance de l'UE. En ce qui concerne l'accès des produits manufacturés d'origine méditerranéenne au marché de l'Union, rien ne change, puisque la liberté d'accès est déjà accordée, sauf pour les produits textiles, qui continuent d'être soumis aux règles de contingentement admis par l'OMC (dont l'élimination est prévue sur quinze ans).
2. L'agriculture, comme d'habitude, reste exclue des principes généraux de la libre circulation des biens, et continue d'être soumise au régime des quotas tarifaires,

² Des accords euro-méditerranéens d'association ont été signés avec la Tunisie (1995), le Maroc (1996), la Jordanie (1997), et sont en cours de négociation avec l'Égypte, la Syrie et l'Autorité palestinienne. Voir respectivement, pour la Tunisie et le Maroc, COM (95) 235 final, du 31 mai 1995, 256p., et COM (95) 740 final, du 20 décembre 1995, 275p., ainsi que les *Rapports généraux d'activités* de la Commission européenne de 1996 et 1997.

au respect de prix minima et à la panoplie des mesures non tarifaires familières en la matière.

3. Les thèmes de “deuxième génération” (libre prestation de services, libre circulation des capitaux et des personnes, reconnaissance mutuelle des normes et réglementation techniques), qui figurent dans la plupart des accords bilatéraux de l’UE conclus depuis la fin de la guerre froide, sont soit absents, soit présents sous forme d’objectifs à poursuivre ultérieurement.
4. La coopération financière sera “globalisée” par l’UE. Une somme globale de quelques 5 milliards d’ECUs sera mise à la disposition de l’ensemble des pays méditerranéens d’ici l’an 2000, mais l’affectation détaillée reste à définir. Selon Hoekman et Djankov³, la répartition sera décidée par l’UE en fonction des progrès enregistrés dans l’application concrète des accords par les pays méditerranéens – une nouvelle forme de conditionnalité pour l’UE.
5. Les règles de concurrence de l’UE s’appliqueront au commerce euro-méditerranéen, mais les modalités (en particulier en ce qui concerne les aides de l’Etat) seront précisées d’ici cinq ans. Entre temps, les parties contractantes se réservent le droit d’imposer des droits *anti-dumping* en cas de concurrence déloyale.
6. Les différends seront réglés par arbitrage, avec obligation d’accepter la décision majoritaire de trois arbitres, désignés par une procédure préalable.
7. Le commerce entre les pays de la rive sud de la Méditerranée est encouragé par le principe du cumul de l’origine.

³ Bernard HOEKMAN, Simeon DJANKOV, “The European Union’s Mediterranean Free Trade Initiative”, *The World Economy*, 19 (July 1996), pp. 387-406 (la remarque est à la p.401).

Conformité avec les règles de l'OMC?

Les règles de l'OMC en matière d'intégration régionale spécifient qu'une zone de libre-échange doit s'appliquer à une "part substantielle du commerce" entre les membres. Même si les pays de la rive sud de la Méditerranée s'affranchissent lentement de leur dépendance par rapport aux exportations agricoles, celles-ci continuent de représenter entre 12 et 24 pour cent des exportations de certains pays⁴. On promet de rouvrir le dossier d'ici l'an 2000. De toutes façons, jamais le GATT ni l'OMC ne se sont prononcés sur le sens exact de la phrase "part substantielle du commerce". Il y a tout lieu de croire que les membres de l'OMC accepteront ces nouveaux accords, comme ils ont implicitement accepté des centaines d'autres.

Implications économiques?

La question de savoir si ces accords favoriseront ou non le bien-être économique des parties contractantes, est moins facile à écarter. Bien que les pays méditerranéens aient entamé un processus de libéralisation de leurs régimes d'importation, ils restent protectionnistes en comparaison avec l'UE. La moyenne pondérée du tarif extérieur commun de l'UE se situe en dessous de 5 pour cent, alors que la recette moyenne par rapport à la valeur des importations se situe entre 15 et 20 pour cent pour les pays méditerranéens⁵. Ces moyennes cachent certainement des "pointes" de protection importantes. Or la théorie du régionalisme économique met en évidence le risque de détournement du commerce en faveur des pays offrant une grande marge de préférence à leurs partenaires au sein d'une zone de libre-échange. C'est seulement dans une optique résolument dynamique que les pays méditerranéens pourront échapper à cet in-

⁴ *Ibid*, p. 398.

⁵ *Ibid*, p. 396.

convénient, en poursuivant une réduction multilatérale des barrières à l'importation. Comme cette option, toujours disponible mais non adoptée, a été écartée en faveur d'un accord préférentiel, et comme la libéralisation progressive aux importations en provenance de l'UE sera probablement perçue comme étant suffisamment pénible sans y ajouter une libéralisation multilatérale, il faudra certainement compter avec un effet de détournement de commerce significatif. Par contre, deux faits limiteront sa portée: premièrement, les entreprises de l'UE sont déjà les principaux fournisseurs des pays méditerranéens, même sous un régime non discriminatoire; deuxièmement, l'un des effets dynamiques attendus du grand marché européen est une augmentation généralisée de l'efficacité des entreprises. Il en résulte que le volume du commerce à détourner, et son "coefficient d'inefficacité", seront réduits.

Ceci a son importance dans la mesure où les possibilités de création de commerce, positives sur le plan du bien-être, seront probablement limitées dans l'immédiat, puisque les pays méditerranéens sont, pour la plupart, au début du processus d'industrialisation. Par contre, le fait d'exposer l'appareil productif aux prix relatifs communautaires durant le début de la phase d'industrialisation rapide évitera la pire des erreurs dans l'affectation future des ressources. Vue sous un angle dynamique, l'ouverture à la concurrence européenne produira la plupart des effets positifs décrits ci-dessus.

Plus inquiétante, à nos yeux, est la persistance et même le renforcement de la structure bilatérale des relations euro-méditerranéennes. On est encore loin de l'idéal d'une grande zone de libre-échange multilatérale. Au contraire, l'UE continue d'être le moyeu d'une roue, reliée à ses partenaires périphériques par des "rayons" juridiquement et économiquement distincts, sans liens entre eux (malgré le cumul de l'origine, qui reste hypothétique en l'absence d'un accord instaurant la libre circulation des marchandises entre les pays périphériques). Ce système de *hub and spokes* favorise le centre, puisqu'une entre-

prise située au centre a accès à toutes les parties du système, alors qu'une entreprise située dans la périphérie n'a accès qu'à son propre marché plus celui du centre.

Pour pallier cet inconvénient et rendre crédible le projet de grande zone de libre-échange multilatéral euro-méditerranéen, l'UE devrait assortir les transferts financiers en faveur des pays de la rive sud à la condition d'instaurer, d'ici l'an 2010, le libre-échange entre eux.

Barcelone '95: simple déclaration d'intentions, ou projet sérieux?

Etant donné les transformations économiques radicales qui ont eu lieu pendant les années quatre-vingts de part et d'autre de la Méditerranée, et qui sont loin d'être arrivées à leur terme, il ne fait pas de doute que le projet d'une grande zone de libre-échange est réalisable dans le laps de temps envisagé. D'ailleurs, il s'inscrit dans une tendance déjà bien entamée. Ainsi la Turquie, depuis 1995, est liée à l'Union européenne par une union douanière, et le Mexique s'est lié aux Etats-Unis et au Canada dans le cadre de l'ALENA. A l'instar des nouveaux accords méditerranéens, ni l'un ni l'autre ne comporte de régime de faveur à long terme pour le partenaire le plus "faible".

La Turquie et le Mexique n'ont précédé l'Afrique du Nord que de quelques années sur le chemin des réformes économiques et de la transition vers une économie de marché. Ils sont devenus des pays industriels diversifiés. La structure de leur commerce international n'est plus "ricardienne" (c'est-à-dire spécialisée, exportant des produits agricoles et miniers, et important des produits manufacturés), mais plutôt "intra-industrielle" (c'est-à-dire qu'ils exportent et importent des produits manufacturés qui se ressemblent de plus en plus). On a vu que ce phénomène commence à se produire au Maroc et en Tunisie. Plus la structure des importations et des exportations devient similaire, composée de produits manufacturés diversifiés,

plus on peut dire qu'un pays est intégré dans le système du commerce mondial. Les économistes ont tendance à considérer que la concurrence intra-industrielle, étant très diversifiée dans le détail, provoque moins de problèmes d'ajustement structurel, politiquement insupportables, que la concurrence "ricardienne", qui peut toucher des pans entiers d'une économie essentiellement monoculturelle. Si tel est le cas, non seulement les pays de la rive sud de la Méditerranée parviendront à supporter politiquement les ajustements permanents que demande la concurrence internationale, mais les pays de la rive nord (en l'occurrence l'Espagne, le Portugal et la Grèce) pourront faire de même.

Ainsi, ce n'est que progressivement que la dynamique naturelle de l'industrialisation sur la base de l'économie de marché pourra aplanir les obstacles et les résistances aux changements qu'un projet de l'envergure de Barcelone¹⁹⁹⁵ suscitent. Les réformes intervenant sur le plan de la politique économique intérieure sont ici primordiales. Comme celles-ci sont déjà bien engagées, le projet de grande zone de libre-échange euro-méditerranéenne, qui a commencé par être plutôt symbolique, peut devenir, avec le temps, un projet économiquement réalisable.

The Economic Impact of the Euro-Mediterranean Free Trade Area on Mediterranean Non-Member Countries ¹

Alfred Tovias

The new Euro-Mediterranean Partnership will deepen the asymmetric trade interdependence between the EU and Mediterranean Non-Member Countries. An even larger share of the latter's imports will originate in the EU displacing not only inefficient local producers (quite likely in the case of Morocco and Tunisia) but also non-EU foreign suppliers (more likely in the case of Jordan or Egypt). This may have a negative effect on the income side of the Mediterranean Non-Member Countries' budgets (since tariff revenue will sharply decrease) and on their balance of payments (in terms of foreign currency spent on imports). The most promising feature of the new Partnership is its South-South component, provided that the plan allowing for the diagonal cumulation of origin rules is implemented.

The main economic elements of the new Partnership are

(i) the creation of a Euro-Mediterranean Free Trade Area to be completed by about 2010, and

¹ This paper appears as a chapter of the book edited by Richard GILLESPIE, *The Euro-Mediterranean Partnership: Political and Economic Perspectives*, London, Frank Cass, 1997.

(ii) a substantial increase of the financial assistance given by the EU, drawn on the Community's own budgetary resources for the period 1995-1999².

To start with the latter element, in practice and in relation to the Mediterranean policies of the past, the system of bilateral financial and technical protocols (the last series of which were scheduled to end by October 1996) have been abrogated and replaced by a new regulation called MEDA dealing with all the Mediterranean Non-Member Countries (MNMCS in what follows) under a unified framework that will deal with all co-operation activities on a multi-annual basis³.

In the field of trade, the establishment of a Euro-Mediterranean Free Trade Area by the year 2010 implies a departure from the existing arrangements, which basically have been in place since the mid-1970s when the first Global Mediterranean Policy of the EC took shape. The new formula will oblige those MNMCS that have not done so already (as Israel has) to give tariff- and quota-free access to industrial products originating in the EU and probably partial free trade in agricultural products as well. Since by 2010 the Union will include most of the central and eastern European countries, the opening of the markets will include the latter as well. A second element is that MNMCS (including Israel) must eliminate duties on goods originating in other MNMCS. Moreover, the Commission expects that gradually the MNMCS will adopt EU competition and origin rules.

² The Commission initially proposed an amount of ECU 7.07 billion. In the end, the Council of Ministers approved a global amount of ECU 4.7 billion, while the central and east European countries were allocated ECU 6.7 billion for the same period. The Commission expects that the EIB will also increase its lending efforts for the Mediterranean countries, by allocating about ECU 5 billion over the same period. See Commission of the European Communities, 1994, and Barcelona Declaration, 1995.

³ This has the advantage for individual MNMCS that they will be able to participate in bids not directly related to projects conceived for their benefit.

This study focuses only on the likely trade and investment effects that the establishment of free trade areas (FTAs) between the EU and MNMCs, and among the latter, will have on their economies. It leaves aside the financial components of the Partnership as well as its effects on the EU economy. After assessing the values that different key parameters take, it reviews the different integration effects mentioned in the theoretical literature and considers how they apply in the case of the Partnership then I offer an analysis of the likely effects on MNMCs of the application of the principle of diagonal cumulation, a very technical notion that has been proposed by the Commission. Finally, some comments are offered on a subject that is frequently neglected in the context of the Euro-Mediterranean Partnership, namely its South-South component.

Some Key Parameters

In order to assess the likelihood of gains or losses derived from the future FTAs, it is necessary to have a clear notion of some key variables in the MNMCs under focus, such as the degree of openness of the MNMC economies, the level of MFN (most-favoured-nation) tariffs, the fiscal revenue drawn from international trade taxes and the actual contents of the FTA agreements.

Trade interdependence between the EU and MNMCs, and among themselves

A brief panorama of the present degree of openness of the MNMCs in general and towards the EU and fellow MNMCs follows. Table I relates to exports.

Table I
Exports as a percentage of total exports
(1993)

Alg Egy Isr Jor Mor Syr Tur Tun

To EC-12	67.6	45.9	29.6	6.6	69.7	58.3	44.2	79.9
To other MNMCs	1.7	5.5	0.9	8.6	6.2	18.0	7.3	9.6
To EC Med countries	37.7	32.4	8.9	1.7	48.3	47.7	11.2	
	47.0							
To all Med countries	39.4	37.9	9.7	10.3	54.5	65.7	18.5	56.6

In Table I, it is interesting to observe that the Maghreb countries and Syria are substantially more export-dependent on the EC than are Turkey or Egypt, and at least twice as much as Israel, which sends less than one-third of its exports to the EC-12. Jordan's export-dependence on the EC is minimal. On the other hand, the share of other MNMCs in any MNMC exports is less than 10 per cent, except for Syria (18 per cent). This share is particularly low for Israel and Algeria. The weight of France, Italy and Spain in Egyptian, Syrian and the Maghreb countries' exports is such that the latter send more than a third of their exports to other Mediterranean countries. Export-dependence on other Mediterranean countries is very low for Turkey, Israel and Jordan.

Table II
Imports as a percentage of total imports
(1993)

	Alg	Egy	Isr	Jor	Mor	Syr	Tur	Tun
From EC-12	65.7	39.0	49.2	34.8	58.8	38.2	45.2	72.7
Other MNMCs	4.3	1.9	0.5	11.0	4.5	9.3	2.8	4.4
EC Med. countries	51.8	19.6	12.5	13.0	41.5	18.8	17.3	48.1
Other Med. countries	56.1	21.4	13.0	24.0	46.0	28.2	20.1	
	52.5							

Table II relates to imports. Here it appears that all the MNMCs are highly import-dependent on the EU, with more than a third of their imports coming from there and reaching two-thirds or more in the case of Algeria and Tunisia. On the other hand, the share of other MNMCs in any MNMC imports is less than or equal to 11 per cent. This share is particularly low for Israel, Egypt and Turkey. The weight of France, Italy and Spain in the Maghreb countries' imports is such that the latter buy more than 45 per cent of their imports from other Mediterranean countries. This contrasts with the much lower import-dependence of all five eastern Mediterranean countries on the other Mediterranean countries (the share of the latter ranging from 13 to 28 per cent).

Tariff levels

For several years now, most of the Arab MNMCs under focus have engaged in trade policy reforms, including in most cases the progressive elimination of quantitative restrictions on imports and amovement towards tariffication, with the unexpected result of increasing fiscal revenue. Tariffs have been consolidated or reduced. This has also led generally to an increase in effective tariff protection rates. In the case of Tunisian clothing imports, for example, the increase has been of about 100 per cent (Bensidoun and Chevallier, 1995: 91). Based on data obtained from the IMF and GATT in 1994-1995, Table III gives information about the tariffs that are applied currently.

Table III
**Post-Uruguay round rates of nominal tariff protection
and other trade taxes (%)**

	Algeria	Egypt	Morocco	Tunisia
1. Tariffs				
Range	0-60	5-70	5-35	0-43
Simple average	25	31	23	27
2. Other taxes	----	2-5	10-15	10-30
3. Tariffs and other taxes				
Average	25	34	36	35

Source: Bensidoun and Chevallier, 1995: 90.

Dividing tariff revenue by actual imports leads to average applied tariffs, which are substantially lower because in many instances duties previously collected on imported inputs are returned to the exporter. Average applied tariffs in 1993 were 17.9 per cent in Egypt, 18.9 per cent in Morocco and 19.3 per cent in Tunisia.

It is to be noted that the Uruguay Round has left applied rates about the same as before. The major effort of MNMCs in the Round was made in terms of consolidation, but rates consolidated are typically higher than applied rates, the latter being unaffected then by the scheduled 24 per cent reduction in the consolidated tariffs after a transition period.

Taxes from international trade

Bensidoun and Chevallier (1995) have tried to estimate how much revenue some MNMCs would be losing if they were to let EU-originating imports enter duty-free. They produce figures for international trade taxes as a percentage of government revenue, using IMF and World Bank data reflecting averages over the last two available years (1994-95) and then adjusting for the share of imports originating in the EU in total imports. The results reached are quite significant and explain some of the anxiety manifested by several MNMCs during the negotiations with the EU. As a percentage of total government revenue, the revenue loss is equivalent to 5.4 per cent for Algeria (1.5 per cent of GDP), 4.4 per cent for Egypt (1.4 per cent of GDP), 11.1 per cent for Morocco (2.9 per cent of GDP) and 24.3 per cent for Tunisia (6.0 per cent of GDP). According to European Commission sources (Rhein, 1996: 6-7), in negotiations with the relevant MNMCs that wanted to be compensated by the EU, the EU suggested that VAT be introduced to replace lost customs duties. VAT would offer high tax yields, would be simple to administrate, and there would be less tax evasion (which is apparently all-pervading in Algeria and Morocco, as contraband imports are frequent and corruption among customs administrations common). The VAT system is also adapted to international trade deals.

Reducing government expenditure to cope with the new loss of tariff revenue has been suggested by Hoekman and Djankov (1995), but does not seem practical in current circumstances for

countries that have been asked for many years to do this by the IMF and the World Bank as a counterpart to the reduction of domestic subsidies.

*Contents of the association agreements relating to goods:
the case of Tunisia*

With regard to a first list of semi-manufactured products, intermediate inputs and equipment goods, representing about 12 per cent of imports from the EU, the tariff on EU-originating imports is eliminated upon entry into force of the agreement, scheduled (as in the case of Morocco) for 1 January 1997. For a second list representing 28 per cent of imports from the EU, the tariff will be phased out over a period of five years, starting in 1997. For a third list, representing about 30 per cent of present imports from the EU, tariffs are to be eliminated over a period of 12 years: one-twelfth every year until the end of 2008. A fourth list, representing 29 per cent of imports from the EU, relates to products submitted to tariffs that will not be reduced until the year 2002 and then will be phased out over a seven-year transition period. Processed food is included in these last two lists. Finally, there is no scheduled reduction for categories of products representing one per cent of imports from the EU (including bread, pasta and carpets).

According to Hoekman and Djankov (1995), average tariffs for all these categories range from 21 to 34 per cent, with those being liberalized more quickly having the lowest average. But note that machinery and intermediate inputs represent more than 93 per cent of the categories with twelve-year transitions and five-year transitions. Regarding Tunisian agricultural imports from the EU, tariff reductions of 15 to 43 per cent are to be applied on a given tariff quota according to the product.

Customs duties of up to 25 per cent may be applied on imports relating to infant industries and sectors facing serious dif-

faculties. These measures may not exceed 15 per cent of total imports.

The association agreement does not contain provisions on government procurement, as did the Israel-EU agreement. There are no clear obligations regarding intellectual property rights, although Rhein (1996: 8) thinks that Tunisia and other MNMCs will have to revise their IPR legislation. Pharmaceutical companies could be affected. Regarding competition rules, the association agreement is less demanding than the Israel-EU agreement, for instance, steel products are exempted and government aid is accepted during a five-year adjustment period. But the main elements of the EU's competition policies have been transposed and Tunisia will have to adapt its internal anti-cartel laws to the EU model.

The association agreement does not provide for an alignment of Tunisia on EU standards. This distinguishes it from the European Economic Area (EEA) and the Turkey-EU customs union. The agreement is almost silent on the subject. In the case of the EU-Israel association, the conclusion of a separate certification and laboratory tests agreement is contemplated, although in practice it has not yet been negotiated or signed. The Commission says it does not want the EU to impose its standards on MNMCs. This is an unconvincing argument, however. In practice, owing to the overwhelming importance of the EU market for most MNMCs (see Table I), the latter will need to adjust to EU standards unilaterally. What the EU does not want is to have to consult the MNMCs when setting standards even if they concern the latter; that is, it will not allow MNMCs to participate in the decision-shaping process, something that was accepted in the case of non-EU EEA members such as Norway and Iceland. A concrete example will suffice: whereas Norway or Iceland might be consulted in the process of setting standards for canned fish or for defining different fish species (such as sardines, tuna, etc.), Morocco, another big fishing country, will

not be consulted at all, even after the Partnership is implemented.

Tunisia will have to admit the principle of free capital movements from the EU, including the right of free transfer of dividends and repatriation of invested capital. This only applies to EU-originating capital. Finally, none of the new association agreements of the EU with MNMCs (including the one with Israel) tries to reach free trade in services nor to impose the right of establishment on reluctant Mediterranean countries. In a nutshell, the trade regime sought by the Euro-Med Partnership is the establishment of an 'FTA minus', rather than creating an economic area for goods and services.

The association agreement between the EU and Tunisia of July 1995 embodies the relationship between the "hub" and a "spoke". Regarding the relationships between the "spokes"; the situation is as follows. In December 1995 the four remaining EFTA countries signed declarations of intent with Tunisia, as well as with Egypt and Morocco, whereby they committed themselves to negotiating free trade agreements along the lines of those concluded or envisaged by the EU. Turkey and Israel had signed a bilateral FTA already at the end of 1996. In due course Turkey will conclude FTA agreements with Mashrek and Maghreb countries. In any case, should these not materialize, Turkey would have to adopt the EU's trade policy regarding MNMCs as part of the establishment of the Turkey-EU customs union, although only after a transition period.

The Economic Impact of Creating a Euro-Mediterranean Free Trade Area

Static effects: trade diversion

When dealing with the trade and welfare effects of this new project, we must ask whether increased MNMC manufactured and agricultural imports from the EU will replace import-competing production (what we call trade creation) or imports from

third countries (what we call trade diversion). To answer this question, we might observe that the degree of overlap between EU exports and domestic production in the MNMCs is generally small, if we exclude Israel. The scope for trade creation seems correspondingly small as well. Of course, there are import-substituting industries in most MNMCs, currently protected by high tariff walls, and they will be affected by the elimination of tariffs. However, much of what the Arab MNMCs import from the EU is not in competition with local production, which includes machinery, transport equipment (e.g. cars and trucks) and temperate agricultural products. Here EU exports are competing with US, Japanese and other developed countries' or even newly industrializing countries' (NIC) exports. The establishment of a Euro-Mediterranean Area implies a fair amount of trade diversion against OECD countries other than those in the EU, as well as against Asian NICs. Trade diversion effects are particularly awkward for those countries that still rely largely on tariffs as a source of fiscal revenue. *A priori* there is a wider margin for trade diversion effects in those Arab countries that buy a large share of their imports in countries other than those of the EU, i.e. Mashrek countries such as Jordan and Syria (see Table II). Maghreb countries import largely from the EU.

The reverse preferences to be conceded to the EU by Maghreb and Mashrek countries, which were rejected as a form of neo-colonialism in the 1970s, are significant insofar as average MFN tariffs in these countries are non-negligible (for example, Jordanian and Egyptian MFN tariff rates average respectively 30 and 31 per cent; see Table III) and thus the margin of preference to be offered to the EU (and to other fellow MNMCs if bilateral FTAs are signed among the latter) is huge.

In this respect, the US is unlikely to remain silent for long, particularly regarding the future of their exports to Egypt – the second US aid recipient after Israel – and to Jordan. As mentioned above, tariff rates applied by these countries (even those

that are WTO members) are not going to be affected basically by the Uruguay Round results. Admittedly those rates are lower than the national average in the case of machinery, transport equipment and high-tech products, which constitute a large proportion of US exports to Arab MNMCs. But they are higher than the rates applied by OECD countries on the same products (in many cases, over 15 per cent). Moreover, whereas fresh agricultural products will not be affected by preferential tariff reductions offered by Morocco and Tunisia to the EU (at least not for the first five years), a substantial part of processed food will be affected, and the US is also exporting those goods. Not by coincidence, Israel realized back in the early 1980s that morally and politically it was untenable for itself to discriminate against the US in the Israeli market, and found a way of overcoming the problem by concluding an FTA with the US in 1985. Maghreb and Mashrek countries could do the same. This might be advantageous for them since they would gain access to the US market. Alternatively they could reduce MFN tariffs in parallel with the implementation of their association agreements with the EU.

The other side of the coin, however, is that establishing an additional FTA or dismantling tariffs on an MFN basis would imply for each individual MNMC additional adjustment efforts deriving from an even larger trade liberalization programme.

Static effects: trade creation

Regarding potential trade creation, the scope is smaller for those Arab economies that are the most complementary to the European economies. Again Jordan comes to mind, but Algeria follows closely. Complementarity means there is not much scope for redeployment of resources. The higher the share of the EU in total imports, the higher is the likelihood of trade creation. In this respect, Maghreb countries are much better placed than Egypt, Jordan or Syria. Countries still highly protected by large

import-substitution programmes, leading to inefficient diversification (e.g. Egypt and Morocco) are likely to gain from trade creation, in that resources trapped in capital-intensive industries (largely in the public sector) would have to move out to export-oriented sectors such as clothing. The question is whether on balance these reverse preferences will lead to net job creation in the MNMCs. After all, this is one of the avowed aims of the Partnership.

The answer is certainly negative in the short run, since the Partnership will improve market access in the EU only in the domain of textiles and clothing. In the longer run, much will depend on the generosity of the EU regarding improved market access for agricultural products (which incidentally would be tremendously job-creating) and cumulation of origin (see below). It would be pretty cynical for Europe to preach adjustment and economic reform in the MNMCs, if it is not prepared to adjust in those sectors where Europe no longer has a comparative advantage (including large segments of Mediterranean agriculture). Another way for the EU to reciprocate in trade would be by improving market access through the elimination of some non-tariff barriers other than quantitative restrictions (which together with tariffs were eliminated under the co-operation agreements signed in the mid-1970s). That would imply moving away from the free trade area concept and towards the creation of a Euro-Mediterranean Economic Area for goods, by concluding, for instance, mutual recognition agreements in as many areas as possible (Hunter *et al.*, 1995), starting with those relating to technical barriers to trade (such as certification, testing, norms and standards). The EU has plenty of time to improve the economic contents of the Euro-Mediterranean Partnership: until 2010, when the different free trade areas must be in place.

Trade deflection

It is well known that large tariff differences among members of an FTA incite traders to deflect trade, which then obliges customs authorities to tighten the application of controls at borders, counter to the initial aim of the FTA of promoting exchanges and understanding. In the case of the European Free Trade Association (EFTA), not only were tariff rate differences smaller than in either the eastern Mediterranean (i.e. Israel vs. its neighbours) or the western Mediterranean (i.e. the EU vs. the Maghreb) but geographical dispersion made trade deflection more costly and certificates of origin a matter of lesser importance.

Dynamic effects

Finally, we know of the existence of dynamic effects deriving from economic integration, but they mostly apply to potential exporters, not import-competing producers. For instance, the economies of scale argument in favour of economic integration, which argues that the latter can overcome the problem of having too small a local market, does not apply in the case of the Partnership. It is doubtful whether enlarging the EEA market by adding MNMC markets will allow EU firms to benefit from additional economies of scale. The argument does not apply to MNMCs exporting to the EU either, since market access in that direction does not improve unless cumulation of origin rules are implemented (on which, more later). There is no doubt that the exploitation of economies of scale would be enhanced if FTA agreements were concluded among neighbouring MNMCs, e.g. between Egypt, Jordan and Israel (see below).

It is also argued that regional integration will attract investors wishing to exploit the new preferential status. In our context, it means that the EU might attract investors in view of the improved market access available to EU-based exporters to MNMCs. Israel might benefit also from the investment effect insofar as it enters the fray and signs FTA agreements with

MNMCs. If what is argued above about trade diversion effects is right, we might actually see some people invest in southern Europe and Israel in order to penetrate MNMC markets. In other words, so-called tariff-jumping investments, which were made in the past to produce in protected Arab MNMCs and to supply their markets, would be shifted to nearby developed countries (Spain, Italy or Israel) to do the same from there.

What is clear from the two dynamic arguments just mentioned is that all other things remaining equal, the Euro-Mediterranean Partnership is likely to increase direct investments in the “hub”, namely the EU, and not in the “spokes”, i.e. the MNMCs, unless the latter link up among themselves. This is not likely to happen before 2010.

A third argument, which states that integration will destroy local monopolies and oligopolies, refers to a process that really will benefit Arab MNMCs in the long run, since the amount of imperfect competition there is huge, not least in import-competing sectors subsidized directly or indirectly by the state or where production is nationalized or semi-nationalized. In reality, this is the main point in favour of the Partnership put forward by World Bank and EU officials (Hoekman, 1995, Hoekman and Djankov, 1995; Rhein, 1996). Their argument is that the establishment of an industrial FTA with the EU will force Arab MNMCs to change their industrial policies and anchor their governments’ economic reforms, thus making them credible. According to this view, the main benefit to be derived from the FTA is that MNMC governments can impose liberalization on reluctant monopolistic industries by using the excuse that there is an FTA to implement. And in one sense the establishment of such an FTA with the EU should be catalytic, in that it signals the commitment of the MNMC government to reform (or, in the World Bank jargon, to “anchor government reforms”) and it should increase the government’s general credibility. All this is likely to attract foreign direct investments. But without the right of establishment inscribed in the new association

agreements, without harmonization of standards and with no liberalization contemplated in the domain of services, capital inflows will be limited.

Finally, if all the static and dynamic effects mentioned so far lead to an increase in GDP growth rate or simply to a once-and-for-all increase in GDP, this in turn will increase domestic savings and therefore domestic investment.

Paradoxically, one way to slow down the negative impact of trade diversion mentioned above is by having long transition periods, but this in turn would slow down the positive dynamic effects on which everybody seems to be counting.

Cumulation of origin rules

All the new association agreements signed or to be signed shortly allow for what is called bilateral cumulation, meaning for example that Israel can use EU-originating materials in goods produced for the EU market, in which case the usual test of 'sufficient transformation of non-originating materials' to declare the good as originating in Israel is not necessary, provided that processing in Israel is more than symbolic. For instance, with regard to textiles, the rule is that in order to get duty-free access to the EU, at least spinning and weaving must take place in Israel if the cotton is being imported from a non-EU country. However if the cotton is bought by the Israeli firm from Greece, then weaving in Israel is not necessary in order to obtain the duty exemption in the EU. But what the Commission has proposed to the member states since 1994 in the context of the Partnership is what is called "diagonal cumulation", which is currently being examined. It would allow Israel (in the preceding example) to buy cotton from MNMCs that also have an agreement with the EU (say Egypt) and, sell the yarn either in the EU or in other MNMCs even without proof of sufficient transformation. It should be noted that in both bilateral and diagonal cumulation, the cumulation provisions apply only to

'originating materials'. The Commission is not suggesting full cumulation, which is the form applied in the EEA. Full cumulation would provide for the cumulation of processing as well, that is, firms could process goods where they wanted, either in the EU or in several MNMCs. Products would be labelled simply as 'Euro-Mediterranean' and no longer as 'Israeli' when entering the EU under the duty-free regime.

Admitting cumulation, even of the diagonal type, would be important for many MNMCs, particularly in the eastern Mediterranean, because it would improve market access for MNMCs to the EU, it would increase trade among the MNMCs and generate the positive political consequences of such regional trade, and it would enlarge sourcing possibilities for materials and products. Several economies in the eastern Mediterranean, such as Turkey, Israel and Egypt, are sufficiently diversified to capitalize on the EU offer. Given the proximity of Palestinians, Jordanians, Lebanese and Syrians, to Israel, one can imagine an immense development of intra-industry trade among countries of the area simply based on diagonal cumulation.

To be sure, full cumulation was provided for in the cooperation agreements of 1976 of the EC with the three Maghreb countries, but in practice not much happened as a result because local firms there found it difficult to source themselves in a fellow Maghreb country. This might change in the future with the development of the production base of Morocco and Tunisia, but even so, it would be extremely useful for Maghreb countries to extend cumulation to non-Maghreb MNMCs, as the European Commission seems prepared to do. Of course, the precondition for cumulation is to have the same system of origin rules in all the association agreements. What is not technically necessary is to have FTAs established among the MNMCs themselves. The Commission has conceded this point and no longer makes it a condition for accepting cumulation. This means that the EU might recognize a good minimally processed in Israel and using Egyptian materials that are submitted to du-

ties when entering Israel, and this quite independently of whether duties are to be reimbursed or not to the Israeli producer by local customs authorities once the good is exported to the EU under a drawback regime.

Identical rules of origin were offered by the Commission to all MNMCs in early 1996, and they are now being studied. It is obvious that it will be the “hub” that will impose its system on the “spokes”, although MNMCs should fight to get rules of origin tailored to their needs. There are precedents. In the case of the EEA, the Commission took into account the particular needs of non-EU Scandinavian countries which were very dependent on the export of fish products to the EU.

The South-South Component of the Euro-Mediterranean Partnership

The idea of the Commission according to which MNMCs should sign FTAs among themselves in order to complement the EU-MNMC FTAs, thereby inciting Israel, Turkey, Malta and Cyprus to reach FTA agreements with other MNMCs, is particularly welcome since the four have been offering substantial reverse preferences to the EU for many years⁴, with the result that trade has been diverted away from other MNMCs. There is no shadow of a doubt that trade between Israel and Turkey has been affected negatively by the “hub and spoke” system privileging their trade with the EU.

Seen from an Israeli perspective, the Commissions’ proposal has an important additional advantage in relation to the present situation: politically, if implemented, it would put an end to the discrimination that Israel practises in favour of the EU, the US and EFTA, which might be regarded as an offence by neighbouring countries at peace with Israel. The US certainly would not object, since America already has an FTA with Israel and is,

⁴ In the case of Israel, preferences have been granted to the USA and EFTA countries for several years.

along with the EU, the country most eager to promote economic integration in the Middle East. More meaningful in economic terms, a regional FTA would end trade discrimination in favour of the Palestinians, which works to the detriment of potential imports by Israel, the largest regional market, from other Arab neighbours, which after all are more important to Israel from a strategic viewpoint.

On the other hand, Palestinians might not object to the idea owing to their wish to lessen their trade dependence on Israel by re-integrating slowly back into the Arab world. Of course Palestinians must consider carefully whether a downgrading of the current mixed customs union-FTA regime with Israel to an industrial FTA is in their interests. They would lose free access to Israeli agricultural markets and their exports to Israel would have to comply with origin rules when crossing Israel's economic borders.

Regarding the MNMCs in general, is there a role for industrial FTAs among these countries? Formally, yes, namely to unravel the "hub and spoke" system which the EU has built over the years and to deter firms from being tempted to locate in the "hub" and not in the "spokes". But the paradox is that in practice, as Ekholm *et al.* (1995) show, apart from the case of trade between Israel and its neighbours, intra-MNMC trade (particularly in the eastern Mediterranean) is actually over-represented already, given the quite similar factors of production present in Arab MNMCs. Other available empirical studies (mostly using gravity models) show that in the absence of integration agreements, such as FTAs, the potential for new trade in goods among the countries of the eastern Mediterranean is fairly limited, particularly when compared with the potential for new trade between the latter and the Gulf countries (Arnon and Weinblatt, 1994; Vandewalle, 1994, Silber and Zilberfarb, 1995; Raban, 1987; Kanovsky, 1994; World Bank, 1993). Some of these studies enable us to foresee also that regional trade lib-

eralization would not make much of a difference in terms of overall trade flows.

But what about agricultural trade? At the time EFTA was created and agriculture was excluded from the agreement, member countries wanted to avoid budgetary consequences or serious internal opposition from powerful import-competing farmer groups. Countries in the Mashrek and the Maghreb are in a different position. First, they have comparative advantages in the production of many agricultural products: cotton, fruit, dried fruit, vegetables, flowers, olive oil, tobacco and rice. Second, many of these products are non-tradable across the sea to the US (and in some cases not to Europe either) but would be tradable on a regional basis. Third, the farm sectors are important in terms of national production and employment. On the other hand, farmers are badly organized, which has the advantage of governments being relatively free from the potential pressure of farm lobbies. Fourth, in the past non-tariff protection was important but the obligation of tariffication of agricultural non-tariff barriers (NTBs), which has been imposed on all WTO members (including several MNMCs), has made agricultural protection more transparent, openly revealing at last to the local consumers how badly they had been treated by their governments. Fifth, agricultural products are almost always 100 per cent produced where they are grown: there is no major problem in defining the origin of the product; the application of origin rules by not-too-qualified customs officers is quite straightforward.

Thus, all the arguments made above point to the existence of a substantial potential for intra-regional trade, should free trade be extended to agricultural products. For a start at least, MNMCs could offer mutual concessions similar to those they are offering to those OECD countries with which they have FTAs.

There is also a practical reason why agricultural free trade among the MNMCs might be worthwhile considering. Officials

in the European Commission have stated that in the future the EU might redefine its priorities and give preferential treatment to eastern Europe over the Mashrek and Israel. Given the comparative advantage of some eastern European countries in Mediterranean agricultural products, it might mean that in the future Mashrek countries and Israel might find it more difficult to market their goods in the EU. Finding partial alternatives in the region might not be a bad idea.

Concluding Remarks

The plan for the progressive establishment of a Euro-Mediterranean Free Trade Area leaves aside key sectors such as agriculture and petrochemicals. The Partnership proposed refers to “classical Free Trade Areas, i.e. tariff- and quota-free trade”, at a time when access to the European markets is mostly hindered by other non-tariff barriers. If not, one may ask: why was the 1985 Single Market initiative of Jacques Delors so well received in European business circles? In other words, the EU is asking MNMCs to adjust by opening their industrial markets to the EU, arguing that this will be good for their economies. It does not prescribe the same behaviour for its own economies, however, when it comes to Mediterranean agriculture and petrochemicals. As in the Renovated Mediterranean Policy of 1990 (Commission of the European Communities, 1990), the main supplementary effort to be made by the EU is financial. Initially at least, more aid will be distributed from Brussels without altering any element in the international division of labour around the Mediterranean, a subject that is “taboo”, since it would require France, Italy and Spain to let the Arab MNMCs specialize in those products in which they have the largest comparative advantage, i.e. in Mediterranean agriculture and in petrochemicals. This is the real meaning of ‘anchoring’ MNMCs to the EU (a motto that surfaces time and again in the texts of the Commission), in the same way as this is being proposed for eastern Europe.

Just as important as the issue of agriculture and petrochemicals is the prevalence of many NTBs in trade between the EU and MNMCs. But there is no intention of creating a Euro-Mediterranean Economic Area replicating the EEA model. Key EU concessions such as MNMC participation in European standard institutions or mutual recognition of professional qualifications are ignored. It is precisely all these elements that are critical if Europe wants MNMCs to be anchored to the European economy through the emergence of a web of intra-industry trade relations based on sub-contracting, joint ventures and direct investment. The question is therefore, which concrete economic concessions Europe wants to make in order to make sense of the idea launched by the Commission of establishing a “zone of shared prosperity”.

At the same time, what seems clear is that the new partnership will deepen the asymmetric trade interdependence between MNMCs and the EU. An even larger share of MNMC imports will originate in the EU, displacing not only inefficient local producers (quite likely in the case of Morocco and Tunisia) but also non-EU foreign suppliers (more likely in the case of Jordan or Egypt). This may have a negative effect on the income side of budgets in the MNMCs (since tariff revenue will sharply decrease) and on their balance of payments (in terms of foreign currency spent on imports). As in the case of the Mediterranean enlargement of the EEC, the trade deficit of MNMCs is likely to increase⁵. The difference between then and now is that Spain and Portugal were offered full membership, which in turn implied being part of the Single Market. This led foreign businessmen to invest in Spain for a while, which in turn helped to finance the current account deficit and smooth things out. Spain was presenting itself, in the same vein as MNMCs are, as a country committed to opening its industrial market to EU ex-

⁵ In the case of the huge bilateral trade deficit that Spain developed with the rest of the EC upon accession, it was said ironically that in fact it was not Spain that had entered the EC but rather the EC that had entered Spain!

porters. There is a “demonstration effect” here, indicating that the country in question has become serious about proceeding with reforms initiated under the watchful eye of the IMF, the World Bank and now the EU. But, as for Spain after 1992, in the absence of continuing reforms, investments made in MNMCs following the entry into force of the FTAs will tend to dry up most likely after the initial enthusiasm.

In the view of this author, the most promising feature of the Partnership is its South-South component, provided that the plan allowing for the diagonal cumulation of origin rules is implemented.

References

- ARNON, Arie and James WEINBLATT (1994): “The trade potential between Israel, the Palestinians and Jordan”. [Unpublished paper]
- BENSIDOUN, Isabelle and Agnès CHEVALLIER (1995): *L'Europe et la Méditerranée: le pari de l'ouverture*, Paris, Economica, 1996, 176 p. (Collection CEPII).
- Commission of the European Communities (1990): “Redirecting the Community's Mediterranean Policy. Proposals for the period 1992-96, Communication from the Commission to the Council”, *SEC (90)*, 812 final.
- Commission of the European Communities (1994): “Strengthening the Mediterranean Policy of the European Union: Establishing a Euro-Mediterranean Partnership, Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament”, Brussels, *COM (94)*, 427 final.
- EKHOLM, Karolina, Johan TORSTENSSON and Rasha TORSTENSSON (1995): “The economics of the Middle East Peace Process: are there prospects for trade and growth?” [Unpublished paper]
- HOEKMAN, Bernard M. (1995): *The WTO, the EU and the Arab World: Trade Policy Priorities and Pitfalls*. London, Centre for Economic Policy Research (Discussion Paper, 1226; International Trade); Washington, World Bank (Europe and Central Asia, and Middle East and North Africa Technical Dept., Private Sector Development Division), [1995]

- HOEKMAN, Bernard M. and Simeon DJANKOV (1995): *Catching Up with Eastern Europe? The European Union's Mediterranean Free Trade Initiative*, London, Centre for Economic Policy Research (Discussion Paper, 1300); Washington, World Bank (Europe and Central Asia, and Middle East and North Africa Regions Technical Dept., Private Sector and Finance Team), [1996].
- HUNTER, Shireen T., Giacomo LUCIANI, Peter LUDLOW, Alfred TOVIAS and Willem VAN EEKELLEN (1995): *The CEPS Agenda for Action on the Euro-Mediterranean Partnership*. Brussels, Center for European Policy Studies.
- KANOVSKY, Eliyahu (1994): *Assessing the Mideast Peace Economic Dividend*. Ramat Gan, Begin-Sadat Center (BESA), Bar-Ilan University.
- RABAN, Yoel (1987): *Potential Trade between Israel and its Arab Neighbours*. Tel Aviv, Armand Hammer Fund for Economic Cooperation in the Middle East.
- RHEIN, Eberhard (1996): "The new Euro-Mediterranean Partnership". Unpublished paper presented at the Trans-Atlantic Workshop on Regionalism, Ebenhausen, July 4-6.
- SILBER, Jacques and Benzion ZILBERFARB (1995): "The trade potential between Israel and the Arab countries". [Unpublished paper]
- VANDEWALLE, Dirk J. (1994): "The Middle East Peace Process and regional economic cooperation", *Survival*, 36 (4), pp. 21-34.
- World Bank (1993): *Developing the Occupied Territories; An Investment in Peace*, Washington, Volume 2: *The Economy*.

The Economic Impact of the Euro-Mediterranean Free Trade Area 67

Deputy Director of the Helmut Kohl Institute for European Studies and Associate.

Professor at the Department of International Relations of the Hebrew University in Jerusalem.

Research for this study was supported by the Leonard Davis Institute for International Relations of the Hebrew University.

Quatrième partie

Approches nationales

La politique méditerranéenne de la France

Dominique David

La France a, naturellement, toujours eu des politiques en Méditerranée, mais ces politiques ont rarement été méditerranéennes. La période actuelle permet de se demander si nous ne sommes pas à un tournant des analyses diplomatiques françaises, et c'est autour de cette question que je souhaite organiser quelques rapides remarques.

Une Méditerranée une et plurielle

Première remarque, la France, qui a incontestablement donné une place de choix aux affaires méditerranéennes dans sa diplomatie, souffre d'une contradiction géopolitique bien connue dans l'espace méditerranéen. Pour le dire brièvement, la France hésite là entre une vision globaliste et une autre que je qualifierai de régionaliste.

La vision globale est représentée dans le discours français par la revendication de l'engagement historique de la France dans l'ensemble de la zone, l'affirmation de la mission que les Français se croient appelés à remplir tant à l'Ouest qu'à l'Est de la Méditerranée. Pensons à notre présence jusqu'au Liban, ou au discours sur la politique arabe de la France depuis les années soixante: cette politique, réalité ou pure parole selon les temps,

est d'abord une représentation, une mise en scène de la présence globale de la France dans la région. Enfin, la France, de par son héritage post-colonial, a une tendance – fâcheuse pour certains, heureuse pour d'autres – à considérer ce qui se passe dans cet espace comme se déroulant dans un Sud global, considérant d'une même manière, commentant d'un même souffle le bloc Méditerranée-Afrique.

En dépit de cette vision d'une Méditerranée globale, nous savons bien qu'il existe une approche politique de Méditerranées séparées ou d'une Méditerranée géopolitiquement plurielle. Tout au long des années quatre-vingts, en particulier, sous un discours global sur notre coopération avec le Sud et notre présence générale en Méditerranée, nous avons eu en réalité plusieurs politiques: un réinvestissement à l'Est (pensez au voyage en Israël de François Mitterrand au début de son premier septennat, aux actions qui interviendront au Liban peu après), puis une politique à l'Ouest aussi, avec le développement et la réorientation des relations avec les pays du Maghreb.

Dès le début des années quatre-vingts, la volonté mitterrandienne de structurer un dialogue spécifique à l'Ouest de la Méditerranée est nette, et cette volonté s'affirmera après 1988, avec l'opposition discrète mais réelle de Paris aux projets de dialogue global auxquels sont préférés des forums plus limités, comme le Forum dit 5+5.

On peut ainsi décrire la position française comme paradoxale si l'on est pessimiste, ou comme articulée si l'on choisit l'optimisme: articulant un discours global sur le Sud dans laquelle la Méditerranée occupe une position spéciale, et une pratique qui dans les faits considère cet espace comme géopolitiquement éclaté. Cette ambivalence est lourde et permanente dans la position française.

Les raisons de l'évolution française

Deuxième question: à partir de cet héritage, peut-on dire que la position actuelle de la France est en train de changer? Sans doute, et cela pour trois raisons majeures.

La première raison est que, en résumé, les dialogues organisés ou projetés depuis dix ans (avant Barcelone), ne marchent pas. Qu'il s'agisse de dialogues globaux avec la CSCE ou dans le cadre de la CSCE puis OSCE, de dialogues régionaux avec l'UEO, avec l'OTAN, du Forum méditerranéen, etc., ils ne marchent pas ou sont trop lents, c'est-à-dire qu'ils n'arriveront pas à être opératoires ou à structurer de façon crédible un espace stratégique à court ou moyen termes.

La deuxième raison, c'est évidemment la montée en puissance, réelle ou théorique, de l'Union européenne. Si cette dernière veut être un personnage stratégique, si elle veut être ce qu'elle a dit qu'elle serait dans le traité de Maastricht, elle a évidemment intérêt à organiser ses approches et à les rattacher à sa zone d'influence économique. Dans ce processus, la France a un intérêt stratégique ou géostratégique à rééquilibrer l'Union vers le Sud. Il faut aussi le dire clairement, Paris a intérêt à mobiliser politiquement et économiquement son partenaire le plus important dans l'UE, c'est-à-dire l'Allemagne, au profit du Sud méditerranéen. Or ce partenaire n'est mobilisable que dans le cadre d'une conception globale de la Méditerranée. Enfin, la France a intérêt à une politique européenne dans la région, simplement parce que Paris a un poids important en Europe, et donc un poids important dans tout montage régional qui ne serait pas dominé par les Etats-Unis.

Troisième élément de la mutation, l'héritage de la guerre du Golfe. Les Français pensent que la dominance américaine héritée de ce conflit est à la fois une réalité et un trompe-l'œil, c'est-à-dire qu'elle risque de générer, à titre d'effet en retour, un malaise ou une désorganisation dans des régions faussement pacifiées, comme l'Est européen ou l'Est de la Méditerranée. Autrement dit, Paris pense que la dominance américaine ne suffit pas, et souhaite donc que d'autres logiques viennent se com-

biner à la logique de Washington, ou si nécessaire la remplacent.

L'évolution de la politique française, dans ce cadre d'analyse, va se faire autour d'un triple concept. D'abord la France va accepter un cadre global de discussions, disons le cadre de Barcelone; mais dans notre logique, il s'agit plus de définir une zone de bon voisinage que d'encadrer une nouvelle mouture de la politique arabe des années soixante. Deuxième référence, l'Union européenne. Enfin, troisièmement, l'affirmation que le dialogue doit être global géographiquement, mais aussi global conceptuellement, c'est-à-dire qu'il doit dépasser la stricte problématique de la coopération économique.

Les divers niveaux de la manœuvre française

Troisième question, comment peut-on aujourd'hui décrire dans sa complexité la manœuvre française? Je suis contraint de reprendre ici les deux niveaux de l'analyse – le niveau global, désormais déterminant, et le niveau régional.

Au niveau global, la France privilégie, en termes politico-stratégiques, le concept de pacte de stabilité régional. Vous savez que les Français affectionnent cette idée de pacte de stabilité depuis l'exercice Balladur; mais le pacte projeté, rêvé, pour la Méditerranée n'a juridiquement, politiquement et stratégiquement que très peu à voir avec celui qui a concerné l'Europe centrale. En gros, par Pacte de stabilité pour la Méditerranée, la France entend un acte de diplomatie préventive permanente. Un système de sécurité collective, en Méditerranée comme ailleurs, serait un système organisant la coexistence des Etats, prévenant le passage aux conflits armés, permettant le retour à la paix en cas d'échec de la prévention. Le Pacte de stabilité correspondrait au premier volet de ce triptyque. Si l'on projette d'avoir un système de sécurité en Méditerranée, il faudra que ce système soit donc à la fois un système de coexistence, de prévention des conflits, et de thérapie de ces conflits: et pour le moment on commence par la première étape, puisqu'on ne peut traiter les trois simultanément.

Cette démarche doit, pour la diplomatie française, être à la fois rapide et visible, et graduelle. Rapide et visible parce que la région nous semble avoir besoin d'un signe – et Paris avait espéré qu'il serait possible d'avancer dans le cadre du sommet de 1997. Démarche graduelle parce que la diplomatie française sait que le processus qui conduira à la mise sur pied d'un véritable pacte de stabilité sera long, autrement dit qu'il faut identifier des étapes. Dans un premier temps, on pourrait se contenter de coopérations limitées, coopération en matière de sécurité civile, maintien du dialogue politique, échanges entre institutions plus ou moins officielles, par exemple sur les questions de sécurité

ou diplomatiques. Dans un deuxième temps, et il faut savoir qu'on va travailler là sur un terme de dix à quinze années, on pourrait imaginer un système plus complet qui disposerait de tous les signes d'un montage de sécurité collective: échanges d'informations militaires, organisation d'une diplomatie préventive régulière, mesures de contrôle des armements dans la zone, etc.

De manière quelque peu provocante, je mentionnerai, toujours à ce niveau global, la mise sur pied de l'Eurofor et de l'Euromarfor, destinées à des opérations de maintien de la paix ou d'interposition, dont rien n'exige qu'elles doivent être strictement limitées à l'Ouest de la Méditerranée. Je rappellerai néanmoins que nous ne sommes pas ici en présence de forces comparables au Corps européen, puisqu'il ne s'agit pas de regroupements permanents de forces, mais plutôt de structures d'états-majors pouvant constituer des forces *ad hoc*.

Deuxième niveau, le niveau régional, puisque nous entendons spécifier notre diplomatie selon les différents bassins de la Méditerranée. On sait que nos interventions politiques au niveau régional ou sous-régional, ont fait l'objet d'inflexions, dans les derniers mois ou ces dernières années. A l'Ouest d'abord, concernant nos rapports avec l'Algérie, il semble qu'après de multiples à-coups, en particulier marqués par l'affaire déplorable du vrai-faux rendez-vous entre MM. Zeroual et Chirac à l'ONU à l'automne 1996, la politique française se soit stabilisée dans le sens (je n'engage que moi en le disant) d'un discret soutien à la politique d'ouverture du régime en place. Attentisme officiel et appui discret me semblent être les deux choix parallèles de la diplomatie française à l'heure actuelle vis-à-vis d'Alger.

On a de plus assisté, au moins au niveau de la démonstration officielle, à une tentative de rééquilibrage de la diplomatie française au Maghreb, avec les visites du président de la République au Maroc et en Tunisie. Mais nul ne peut douter bien entendu

que les rapports avec l'Algérie ne demeurent la pierre de touche de nos relations avec le Maghreb dans son ensemble.

A l'Est de la Méditerranée, chacun a en tête les derniers développements de la diplomatie présidentielle, et le forcing pour imposer l'Europe en général et la France en particulier dans le processus de paix, forcing qui a beaucoup dû à l'idée qu'il importait de gagner le maximum de positions avant la fin de la campagne présidentielle américaine. Cette tentation du forcing a pour l'heure produit peu de résultats, mais cet échec, tout au moins est-ce ce que l'on dit à Paris, est en grande part dû à la division des Européens. Quand la France manœuvre à l'Est de la Méditerranée, elle manœuvre sous drapeau européen mais avec des décisions purement françaises. Le tout dans un balancement tout à fait caractéristique de la France entre une raison qui la pousse à une diplomatie multilatéraliste, et le réflexe qui la pousse à des positions unilatérales.

Questions pour l'avenir

Dans un quatrième et dernier point, je vais ramasser quelques réflexions ou questions autour des éléments que je viens de citer.

Première question: quelle sera dans l'avenir la véritable force du Partenariat euro-méditerranéen, puisque la France définit une grande part de sa diplomatie dans la région par rapport à ce partenariat initié à Barcelone? Ce partenariat sera-t-il autre chose que la couverture des échanges économiques nécessaires entre le Nord et le Sud de la Méditerranée? Cela dépend de beaucoup de facteurs, d'incertitudes, et en particulier de la décision européenne, de la capacité des Quinze à forger ce que l'on nomme les jours de bonne humeur une "diplomatie commune". Le moins qu'on puisse dire est que l'impuissance des Européens à dessiner le cadre d'une politique étrangère et de sécurité commune n'incite guère à l'optimisme. Pour le moment, les Européens interviennent d'autant plus collectivement qu'il y a

moins de problèmes; or en Méditerranée précisément, les problèmes sont légion...

L'avenir de ce partenariat dépend aussi de la place que les pays du Sud lui accorderont dans leurs conceptions diplomatiques générales, par rapport à d'autres relations diplomatiques importantes, en particulier les relations bilatérales avec les pays de l'UE, avec les Etats-Unis ou avec l'OTAN. Or, sur l'importance du partenariat euro-méditerranéen par rapport aux autres modèles de dialogue diplomatique dans la région, les pays sud-méditerranéens apparaissent divisés.

Deuxième question: est-il vraiment possible que se mette en place en Méditerranée une structure diplomatique où les crises ouvertes seraient renvoyées à l'OTAN ou à Washington, et les crises "fermées" à l'Europe? En réalité, c'est un peu cela qui est en train de se mettre en place. Quand ça va à peu près, quand ça coopère, l'UE est présente; et dès que cela se gâte, on se tourne vers les Etats-Unis. Personnellement, je pense qu'un système de ce genre ne peut fonctionner très longtemps. Tout cela nous renvoie bien sûr à d'autres horizons, vers l'analyse que nous faisons de la place de l'Alliance atlantique dans notre propre stratégie. Il va de soi que considérer l'Alliance comme réservoir nécessaire de moyens politico-militaires, ou considérer l'Alliance comme cadre de définition d'une politique, constituent deux options très différentes. Il faudra bien qu'un jour on choisisse entre les deux, et de préférence en tombant d'accord entre Européens.

Troisième question: la France arrivera-t-elle dans les années qui viennent à sortir de sa triple contradiction? Contradiction entre une vision globaliste de la Méditerranée et une vision plus divisée; j'ai noté qu'il y avait à cet égard évolution, mais celle-ci n'est pas figée, son avenir dépend de multiples facteurs, en particulier de l'avenir du partenariat défini à Barcelone. Contradiction entre ses politiques multilatéralistes et ses politiques unilatéralistes, en particulier dans le cadre de l'UE. Contradiction, enfin, qui pourrait émerger dans l'avenir entre une

conception qui considérerait la Méditerranée sur un axe Ouest-Est et une conception qui la verrait comme une simple ouverture vers l'espace qui posera sans doute diplomatiquement le plus de problèmes à un pays comme la France dans les années à venir, à savoir l'Afrique sub-saharienne. Tout ceci donne la mesure de la redéfinition diplomatique considérable qui doit être celle de la France dans les années à venir.

Enfin, y aura-t-il dans l'avenir un apaisement algérien, qui nous permette de redécouper dans le global euro-méditerranéen un régional euro-maghrébin, autrement dit de reprendre ce fantasme pour le moment bien échoué du dialogue 5+5, sous quelque forme que ce soit?

Pour la France, toutes ces questions s'inscrivent dans une redéfinition générale de sa politique méditerranéenne, et plus largement une redéfinition globale de sa posture stratégique dans le monde, tant il est vrai que celle que nous décrivons aujourd'hui a été définie pour un monde disparu.

Chargé de mission auprès du Directeur de l'Institut français des relations internationales, Professeur et chef du département Relations internationales à l'Ecole spéciale militaire de Saint-Cyr

Partenariat euro-méditerranéen et après-Barcelone: point de vue et perspectives pour les pays de la rive sud

Mohamed-Salah Dembri

Dans un monde en pleine mutation, le dialogue entamé à Barcelone et que nous poursuivons aujourd'hui revêt une importance cruciale. Il traduit le poids de nos préoccupations communes, face aux incertitudes et aux risques qui pèsent sur le devenir de la région euro-méditerranéenne.

Ce dialogue s'est ainsi imposé par le pressant besoin de traiter dans une optique solidaire (Alvaro Vasconcelos: la solidarité obligée), et à partir d'une vision commune, les problèmes spécifiques qui affectent notre région, et d'en cerner les véritables enjeux. Il s'agissait donc à travers ce dialogue de donner une expression concrète à nos intérêts collectifs en dégagant les éléments de réponse à des défis dont les dimensions globales affectent solidairement tous les aspects de la stabilité et de la sécurité en Méditerranée.

Ces défis ont pris aujourd'hui un caractère critique avec l'accroissement des écarts de développement entre les rives nord et sud, avec l'irruption de phénomènes perturbateurs et transnationaux, avec l'apparition de nouvelles formes de déstabilisation, à travers le terrorisme en particulier.

Pour infléchir cette évolution marquée par la régression de la stabilité politique et l'accroissement des risques, Barcelone s'imposait. Il importait avant tout de combler le déficit de communication qui existait entre le nord et le sud de la Méditerranée et de faire une même lecture de notre contexte géostratégique, en réaffirmant la connexité et l'indivisibilité de la sécurité entre les deux rives, en donnant sens et perspective aux multiples liens, aux multiples interdépendances qui existent entre elles. Avec ses trois corbeilles, la déclaration de Barcelone en a décrit la configuration globale.

Cette nouvelle approche des problèmes de notre région doit ainsi nous permettre ensemble:

- de fixer d'une part les horizons d'un devenir collectif nécessairement solidaire, fondé sur la confiance mutuelle, la concorde, la coopération, l'amitié entre les peuples de la Méditerranée.
- de définir d'autre part un cadre de coopération global et cohérent, sur la base d'une stratégie concertée et évolutive, elle-même fondée sur des principes universels que nous devons tous partager et assumer.

Ce cadre doit s'inscrire dans la durée et être prémuni de toute interférence de nature à le contrarier. En effet, à l'heure où l'Union européenne développe une dynamique très large de dialogue, de concertation et de coopération avec les pays européens non encore communautaires, il faut inscrire sur le même degré d'urgence la nécessité de donner sens à des rapports de coopération en Méditerranée qui assurent la stabilité et la sécurité de toute la région.

La démarche de mon pays, et plus largement celle des pays de l'Union du Maghreb arabe, s'est constamment inscrite dans cette perspective à travers:

- la contribution à l'élaboration d'un cadre conceptuel renouvelé, depuis la Conférence d'Helsinki en 1975 et, à la suite, toutes les autres initiatives de dialogue;
- les efforts en faveur de la stabilité et de la sécurité de la région par des initiatives concrètes: 5+5 / 5+12 / Forum méditerranéen / Charte méditerranéenne, Conseils nationaux palestiniens d'Alger pour préparer les Conférences de Madrid et d'Oslo, ainsi que les accords de Washington);
- la disponibilité ainsi que la capacité à jouer un rôle important dans le développement de la coopération dans la région – compte tenu de nos potentialités, notamment en assurant la sécurité énergétique de l'Europe. La deuxième branche du gazoduc qui vient d'être inauguré à Cordoue, il y a quelques jours, témoigne de cette volonté constante;
- pour nous, Algériens, pour nous Maghrébins, pour nous pays arabes, la réalisation de l'ensemble de ces objectifs passe nécessairement par un règlement juste et durable des conflits, la résorption des crises qui affectent notre région et l'élimination de toute forme de menace à la paix et à la sécurité dans la région, en particulier le terrorisme international et les trafics maffieux sous leurs différentes formes et manifestations qui constituent une menace sérieuse à l'édification d'un espace de sécurité et de stabilité dans l'Euro-Méditerranée.

S'agissant du développement qui constitue une dimension fondamentale de la problématique de la sécurité en Méditerranée, il importe d'œuvrer:

- à la création des conditions favorables à la réduction des déséquilibres et des inégalités qui existent entre les deux rives;
- à la promotion de nouveaux rapports économiques entre les pays méditerranéens;

- à la promotion d'un véritable partenariat pour le co-développement, à l'heure où nous changeons les cadres étroits des accords d'association de 1976 pour nous engager dans des accords nouveaux progressivement évolutifs vers la zone de libre-échange.

Ce partenariat nouveau devrait passer par:

- un traitement politique du problème de la dette extérieure;
- un appui soutenu aux réformes économiques entreprises dans les pays de la rive sud, en particulier ceux engagés dans la mise en œuvre de programmes d'ajustement structurel;
- l'aide au financement de la mise à niveau et du développement, si l'on veut aussi développer des créneaux d'extraversion réciproque;
- l'accès aux marchés du Nord: problème de la politique agricole commune et des pratiques protectionnistes qui y sont incluses;
- le partenariat sera complété par l'obligation qui sera faite à tous pays d'adhérer au TNP, pour conjurer la menace que constitue la prolifération des armes de destruction massive, et pour parvenir ainsi à un désarmement général et complet dans l'espace euro-méditerranéen, et partant ailleurs;
- en dernier lieu, le facteur humain, la passerelle des relations humaines, représente une donnée fondamentale dans notre quête de nouveaux rapports interméditerranéens, car les efforts que les Etats déploient dans ce sens seraient insuffisants sans le concours des individus et de la société civile.

Une meilleure compréhension entre nos peuples dépend de la manière dont on traitera le problème de l'émigration comme problème global de développement et de la manière dont la sé-

curité de chacun est assurée, ainsi que de la reconnaissance des valeurs identitaires et culturelles de tous, dans le respect des éléments constitutifs des personnalités nationales propres à chaque société.

C'est dans l'évaluation sereine de l'ensemble de ce qui a été réalisé jusque-là et surtout des perspectives que nous devons fixer à notre entreprise coopérative que réside la pertinence du dialogue et de la concertation dans le cadre de l'après-Barcelone.

Pour mon pays, l'Algérie prouve – depuis l'indépendance – qu'elle possède assez d'ambitions, d'aptitudes et de réalisme pour se placer au point de passage des relations Nord-Sud en Méditerranée occidentale. En dépit des difficultés qu'elle connaît aujourd'hui, elle a su maintenir cette position tout en faisant sa propre vision des exigences stratégiques dans notre région et en affirmant son rôle de pondération dans le jeu complexe entre acteurs des deux rives.

Au Maghreb et dans la zone sahélo-saharienne, où elle est en première ligne dans la lutte contre le terrorisme et la régression de la stabilité politique, l'Algérie fait valoir, à chaque occasion, sa responsabilité spécifique dans la promotion de la coopération indispensable à la consolidation du processus d'intégration économique et de sécurité régionale.

Ainsi grâce à un discours stratégique original, des potentialités économiques et énergétiques importantes, une action extérieure cohérente, souple et ouverte aux meilleures postulations, mon pays est un élément essentiel à l'équilibre au Maghreb et à la stabilité et à la sécurité dans la région.

Toutefois, il faut le reconnaître, la marge de manœuvre des pays du Maghreb en Méditerranée demeure étroite, en raison de leur vulnérabilité économique et des retombées à l'extérieur d'une image déformée de leurs réalités, cependant que pour l'ensemble des pays arabo-méditerranéens perdure la difficulté de promouvoir une communauté de sécurité fondée sur une perception identique de la menace.

Pour l'Algérie qui a assuré, pour le succès de Barcelone, la coordination arabe et qui en reste en charge, la préoccupation première, partagée avec les pays frères, est d'empêcher toute évolution de l'esprit de Barcelone vers des conceptions éloignées d'un projet méditerranéen authentique et novateur, dans lequel chaque pays pourrait trouver un avantage en termes d'équilibre, de stabilité, de développement et de sécurité.

Dans un champ méditerranéen où les fondements d'une nouvelle configuration régionale s'élaborent mais où l'instabilité et l'incertitude laissent poindre encore des ferments latents de crise, les pays arabo-méditerranéens ne méconnaissent pas qu'ils ne peuvent trouver aujourd'hui, dans leur situation interne, les ressources d'une relance durable de leurs économies nationales ni les moyens d'assurer pleinement la stabilité politique, sans le soutien de leurs partenaires de la rive nord de la Méditerranée. De même, cette constatation est réversible et amène à penser que toute déstabilisation au sud a un contrecoup fatal au nord.

C'est un fait avéré que les menaces qui pèsent sur l'espace méditerranéen découlent d'une profonde dégradation des conditions internes de la croissance dans les pays de la rive sud. Cette situation n'a rien d'inéluctable. Elle tient autant à des conceptions erronées des ajustements qu'à des enchaînements implacables dans l'environnement externe. Elle évolue et se façonne encore dans une configuration de rapports Nord-Sud inégalitaires et déséquilibrés et dans un contexte de sécurité régionale non maîtrisé.

Dans un tel contexte, où notre vulnérabilité, pays du sud, est, il est vrai, beaucoup plus immédiate, c'est bien à Barcelone que les pays de la rive nord ont compris qu'ils ne devaient pas nous enfermer dans des visions et dans des objectifs d'une recomposition de l'espace euro-méditerranéen où l'échange inégal resterait le facteur dominant des relations bi- et multilatérales.

Aujourd'hui, il est clair que Barcelone a su promouvoir cette recherche de formules alternatives, dépassant les enceintes et

les cadres préexistants, mettant l'accent sur les processus d'intégration et de sécurité dans la région que les pays concernés de la Conférence devaient contrôler en commun, en évitant d'imposer des règles et des principes préétablis.

C'est aussi cela qui sous-tend, depuis Barcelone, les aspects liés aux impératifs de la connexion euro-méditerranéenne. C'est aussi là la seule façon d'éviter, dans le futur, des rapports de coopération paradoxalement conflictuels, parce qu'empreints d'une logique d'endiguement et de dévalorisation de l'action collective.

The Mediterranean Policy of the Federal Republic of Germany

Annette Jünemann

Since the fall of the Berlin Wall in 1989, the integration of Eastern Germany into a democratic system with a free market economy has been one of the major challenges postwar Germany has had to face. Simultaneously it has had to cope with upheavals in the other former Communist countries which are its direct neighbours. For political but also for economic reasons, Germany's foreign policy focuses on Central and Eastern Europe.

Introduction

The Southern European countries, especially France, have also been challenged by the consequences of global change. During the Cold War, regional conflicts in the Mediterranean were eclipsed and sometimes even displaced by the East-West conflict. With the withdrawal of the superpowers (the former USSR at least), this external system of stability broke down, leading to internal disruption in many of the Mediterranean countries. In some of them this was accompanied by economic crises, contributing to the radicalisation of social conflict and, as a consequence, to the increase of migration towards Europe.

As a result of these new challenges in the East and in the South, a distribution of responsibilities was decided inside the European Union (EU), Central and Eastern Europe being attributed to Germany and the Mediterranean to France. This period of distribution seems to be gradually coming to an end, since *both* countries are increasingly expanding their foreign policy interests eastwards *and* southwards.

In the first part of my lecture, I will illustrate Germany's growing commitment in the Mediterranean by giving a concrete example, and then by specifying its general interests in the region. In the second part, I will outline the priorities of German Mediterranean policy in terms of privileged bilateral relations with some of the Mediterranean Partner Countries (MPCs) and I will comment on the possible risks of exaggerated bilateralism for the multilateral concept of the Euro-Mediterranean partnership. In conclusion, I shall give a personal assessment of Germany's policy in the Mediterranean.

Activities and interests in the Mediterranean

To argue my thesis that this period of German-French distribution of responsibilities is gradually coming to an end, I would like to direct your attention to Germany's policy towards Algeria¹.

Unlike France but similar to Belgium, Germany's policy towards Algerian Islamists is rather liberal. Since he has been given political asylum in Germany, FIS-leader Kebir, for example, is relatively free regarding his political activities. Though officially they have been banned, the German authorities do not react as long as he does not openly support violence. This liberal policy towards Algerian Islamists is severely criticised by France. After all it has been proven that "militant" Islamists use

¹ I will not talk about France's interests in Central and Eastern Europe, as this is not my topic here.

Germany as a base to organize, among other things, the transport of weapons to Algeria. On the other hand however, Germany keeps in contact with “moderate” Islamists who are considered criminals in Algeria and France even though they do (or could) play an important role in finding a political solution to the civil war in Algeria – whether within or outside the government. There is even speculation that France uses Germany as a mediator to avoid direct contact with Algerian Islamists, but I cannot assess the credibility of such speculation. However, Germany’s position remains to some extent ambivalent, because – according to German laws – asylum is only given to people who are persecuted by governments. In the case of Algeria this leads to the paradoxical result that militant Islamists can obtain political asylum with no difficulty, whereas their *victims* are automatically rejected.

All the same, not only has Germany come to the conclusion that France’s policy of supporting the authoritarian regime in Algiers at all costs is counterproductive. It has also contributed to a permanent escalation of the civil war and to the radicalisation of both sides, wearing down the small elite of democratic intellectuals caught between them. This assessment is shared by a growing number of European countries, and might lead in the long run to a change in European policy towards Algeria, which so far has been dominated by France.

Coming back to Germany’s policy in the Mediterranean, at least five reasons explain its growing commitment in the region:

- 1) If Germany had refused to share the burden of a common European policy in the Mediterranean, the South European countries might have refused to accept the extension of the EU to the countries of Central and Eastern Europe, an important goal of German foreign policy.

- 2) Since Germany’s reunification, there have been widespread fears that Germany might relapse into its traditionally nationalist, perhaps even aggressive foreign policy. To counterbalance such

fears, Germany holds back national initiatives and favours supranational activities in the framework of the Common Foreign and Security policy of the UE. Since reunification, *supranationalism* has become a cornerstone of Germany's relations with the outside world. This does not mean that Germany has given up her national interests, but she tries to assert them within a multilateral context –not least because it is the only way to strengthen *Europe's* role in the *international* system.

3) Germany has clearly expressed her concern about the destabilisation of the Mediterranean region, especially since geographical distances matter little nowadays. Europe as a whole perceives destabilisation in the Mediterranean as a threat to her own interests: economically fearing loss of control over her regular energy supply; politically fearing the consequences of civil war – as in Algeria –, the possibility of Islamist takeovers, an increase in international terrorism, drug traffic, organised crime and – more than anything else – an increase in migration with its negative impact on domestic policies in Europe.

4) At the European summit in Cannes in June 1995, it was decided to spend 4.6 million ECU in the Mediterranean by 1999. Almost 30% of the sum will come from Germany, which explains her demands for joint decision-making. When it comes to Mediterranean policy, Germany is no longer prepared to be an economic “giant” and political “midget”. Nonetheless if money alone proves insufficient, the extent to which Germany would really share political responsibility in the region, is far from clear as yet.

5) Last but not least, at the Euro-Mediterranean conference in Barcelona in November 1995, it was decided to set up a free trade area between the EU and the twelve MPCs before 2010. Germany as an export-oriented country is very interested in the emergence of such a vast market. While the South Europeans cling to European protectionism and favour financial aid for the MPCs, Germany supports free trade and open markets. It must however be mentioned that the German government is also confronted with

strong lobbies who fear competition from certain sensitive Mediterranean products.

In view of this long list of political, economic and security interests in the Mediterranean, it is not surprising that Germany's involvement is no longer questioned by the majority of her political class. Open rejection of German commitment in the Mediterranean is still voiced only in the very conservative spectrum, the Christian Social Party (CSU) and some right wing parties outside of parliament. Overall, they perceive the MPCs to be enemies, threatening Europe and the West. Just like Samuel Huntington, they reduce this very heterogeneous region to only one factor – religion – and this is equated with Islamist fundamentalism. To reinforce the opposition to interregional dialogue, reference is made to “European identity” which is said to be incompatible with Islam. It is interesting to note, moreover, that the new definition of “European Identity” often denies Europe's Jewish and Muslim heritage and simply equates it with “Christianity”. What is worrying is the fact that this perception is widespread in German public opinion, partly due to the negative image given to Islam by the mass media.

Fortunately, the majority of the political parties are not discussing whether the country should have a Mediterranean policy or not, but what the methods and priorities should be. The Social Democrats (SPD), when in opposition, criticised the German government for putting too much weight on the scheduled free trade area, neglecting the negative effects of structural adjustment in the MPCs. They insist that Germany should push for the introduction of a social dimension into the Barcelona concept. In contrast the Liberal Party (FDP), as a small coalition partner, favours the free market approach, wishing to limit the politicisation of the new Euro-Mediterranean partnership as much as possible. Within the Christian Democratic Party (CDU), there was a remarkably strong tendency to use the new Mediterranean policy to expand Europe's political, economic

and cultural influence in the region. This Eurocentric approach can be observed in varying degrees in all parties in all European countries, but it is especially strong within the German CDU, which rejects multiculturalism in general.

The Greens (*Bündnis 90 / Die Grünen*) who are, on the contrary, known for their support of multicultural dialogue, criticise among other things the fact that the Euro-Mediterranean partnership does not really include the civil societies, while NGOs are not involved and decentralised cooperation is reduced to administrative bodies or at least left under their control. Yet, their position towards Islamic countries is not problem-free, because the notion of feminism, as defined in the West and defended by the Greens, contradicts the Islamic concept of women's role in society.

In this context, it should be mentioned that there is a worrying tendency in all political parties to equate Islam with militant Islamism. While the Left tends to use such simplifications in the context of civil rights (especially women's rights and freedom of speech, the Rushdie affair), the Right uses them more often in security policy or in migration policy issues. In both cases such simplifications are unacceptable. They are counterproductive for the implementation of a Euro-Mediterranean partnership, because they reinforce the negative perception of Islam that is already widespread in German public opinion. Even terms like "militant" and "moderate" are not really suitable adjectives to denote the heterogeneous spectrum of political Islam.

Priorities in German Mediterranean policy

In principle, the Barcelona process aims to provide for equal dialogue between all participating countries. In practice some member states of the EU set their own priorities, corresponding to the special bilateral relations they maintain in the region. Whereas France puts priority on its former colonies and protectorates (the Maghreb countries and Lebanon), Germany emphasizes its special relations with Israel, Egypt and Turkey.

Germany's special relations with Israel are clearly due to the burden of the past. The Holocaust still determines the bilateral relations between states and between societies but also, after all, between denominations within Germany. That is why Germany, in contrast to France, has always supported Israel in its conflict with the Palestinians. It is only since the beginning of the peace process that this one-sidedness has been replaced by a more balanced approach. Numerous official visits from Israel and Palestine which took place in 1996 give evidence to this political change.

Since 1993 a large amount of foreign aid has been flown into the occupied territories where the ongoing social and economic crisis strengthens radical groups like Hamas and their fight against the peace process. Yet, since Netanyahu came to power in Israel, Germany's Middle East policy has again become complicated. Even though Netanyahu is hampering the peace process, refusing to carry out agreements that his predecessor Rabin made with Arafat, Germany avoids direct criticism with regard to the touchy bilateral relations. When it comes to controversies over Israel, Germany cannot take a leading role within the EU.

Egypt, one of the largest countries in terms of geography, population and – above all – political influence in the Arab world, is considered to be one of the most important actors in the region. Due to its moderate policy towards Israel and its strong commitment to the peace process, Egypt receives almost

unconditional foreign aid from Germany even though it is well known that Egypt disregards what was agreed upon in Barcelona concerning human rights. It should be noted in this context that the same applies to Israel and the newly-created Arafat regime.

Relations with Turkey are of special importance because over two million Turkish residents live in Germany, among them some 500'000 Kurds. The bilateral relations focus more or less on four themes:

1) The situation of Turkish residents in Germany. Even though about 60% of them were born in Germany, it is very difficult for them to gain German nationality, due to Germany's contested integration laws which give priority to the ethnic aspect. As Turkey is not yet integrated into the EU, the status of Turkish residents in Germany is even lower than that of Italians or Greeks. Above all, Turkish residents are increasingly threatened by the violent activities of neo-fascist groups.

2) The conflict between Turks and Kurds has spilled over into Germany, leading to violent activities of the Kurdish PKS against Turkish shops, airline offices and mosques. Being unprotected against these attacks from both sides, Turkish residents in Germany feel abandoned by the German authorities.

3) The problem of Turkey's shortcomings concerning democracy, pluralism and human rights, especially in regard to the suppressed Kurdish minority and, last but not least,

4) Turkey's growing role in the Western Alliance since the end of the Cold War.

The latter is the main reason why Germany is rather reserved in its criticism of Turkish offences against Western standards of democracy. It can neither be concealed that the anti-Kurd repression in Southeastern Turkey was carried out with tanks produced in Germany, nor that it is almost impossible for Kurds to

obtain political asylum in Germany, although they are persecuted in their home country.

To sum up: the maintenance of privileged bilateral relations within the framework of the Euro-Mediterranean partnership is partly justified by the historical responsibilities that several European countries have towards some of the MPCs. Furthermore, such relations can be explained by present national interests. However, in view of the multilateral approach adopted in the Barcelona concept, privileged bilateral relations pose certain problems, especially if they involve a protecting power. Take the following example.

One of the most important innovations of the Barcelona concept is that the former financial protocols have been replaced by the new MEDA Programme. The main point is that MEDA funding will, in future, be linked to certain preconditions such as economic liberalisation and successful use of previous funds, or progressive democratisation and full recognition of human rights.

If the EU adopts a unanimity procedure rule for deciding the suspension of financial and economic cooperation, almost all MPCs will be able to count on the veto of the European country with which they have special relations. In other words, economic and political conditionality would be bypassed by a third – informal – precondition, which would be whether or not the MCP should have a protective power within the EU. This would certainly open up a gap between the good intentions and the likely effects of the new approach. It will be up to France and Germany, but above all to Great Britain, to prevent this from turning into a credibility gap.

So far Great Britain has vetoed a final agreement. The suspension-clause for political reasons had to be taken out of the MEDA regulation and will be rediscussed in the Summer of 1997, hopefully with a new British government.

Conclusion

Despite some of the shortcomings and contradictions of Germany's Mediterranean policy as presented above, my conclusion is a positive one. After all the German Government's decision to actively participate in the Barcelona process was taken against strong national opposition, due to the negative perception of Islamic countries in German public opinion and especially due to the activities of organised farmers and other lobbyists who fear economic losses. Their political clout when it comes to defending German and European protectionism should not be underestimated – especially as they are sometimes backed by the German Ministry of Commerce against the political directives of the Foreign Ministry.

Germany's policy in the Mediterranean certainly has weak points which could be discussed in detail. Nonetheless Germany's active role in the Barcelona process should be welcomed for two reasons:

- 1) It contributes to the supranationalisation of European foreign policy, thus limiting the effects of the worrying move towards renationalisation which has been observed since the end of the Cold War.

- 2) As Germany is one of the strongest countries within the EU, its commitment will push forward the fragile process of Euro-Mediterranean partnership.

Some remarks on Germany's Mediterranean policy and the importance of the cultural-imaginary dimension of Europe's political relations with the Islamic world

Kai Hafez

One year after the Barcelona conference in November 1995 the Euro-Mediterranean partnership is at a turning point. After the election of Benjamin Netanyahu as head of the Israeli government, the Middle East peace process has come to a standstill. Since, however, developments of the Arab-Israeli conflict and the Euro-Mediterranean relations are largely interdependent, the scenario of a chain reaction is conceivable that could ultimately lead to the disruption of the Euro-Mediterranean ties. The cornerstones of the scenario are:

- first, if the Middle East process fails, the cultural cleavages between Europe and the Arab and Islamic world might increase enormously. The Arab-Israeli conflict is not just an inter-state conflict but a major issue of international relations. The members of the European Union should therefore, once again, reconsider their efforts and define a common political strategy to sustain the peace process of Madrid, Washington and Oslo.
- second, if the cultural differences grow, the Euro-Mediterranean partnership is in danger too. The Forum Civil

Euromed in Barcelona has pointed to the fact that cultural relations, national images and perceptions of civil societies across boundaries are essential for Europe's Mediterranean policy. The question must be raised whether the Barcelona process dedicates too many resources to economic integration and underestimates the necessity of favouring the creation of a common Euro-Mediterranean identity.

The visit of the French President Jacques Chirac to Israel and the Palestinian Autonomous Areas in 1996 has caused serious discussions in Germany, whether the European Union should search for a stronger political role in the Middle East peace process. Like no other Western politician before, Chirac pointed to the fact that the new settlement programme and other measures of the Israeli Likud-government are unbearable offences against any serious peace effort. Some weeks before Chirac's trip, Israel's prime minister Netanyahu had come to Bonn and minister of state Helmut Schäfer threatened to freeze foreign aid to Israel if the country left the path of peace.

Even if both France and Germany tried to be strong in the peace process, there was a decisive difference in tone and political style. France's policy was blank, clear and self-assured. The French president himself criticizes Israel in Jerusalem; in Germany, it is a minister of state (the deputy of the Foreign Minister) who does it – and he does it in Bonn.

To understand this difference, one has to acknowledge the fact that Germany had to come a long way from the Holocaust of Second World War to the Arab-Israeli peace process. In the 1960s and 1970s German public opinion showed a strong pro-Israeli bias. However, the idea that Germany always supported Israel, is erroneous, since the former German chancellors Willy Brandt and Helmut Schmidt helped to design a balanced European policy towards the Arab-Israeli conflict. For public opinion and the mass media it took longer to accept reality, but

nowadays the peace process is wholeheartedly embraced by German society.

However, in matters of foreign policy the difference in tone and style between Germany and countries like France remains the same. This is also true for Great Britain. Foreign minister Rifkind welcomed Chirac's initiative and criticized Israel, but at the same time he opted for a less dramatic and colourful role of the European Union. Rifkind, like Germany, does not like "megaphone policy".

Even if the European Union might not want to interfere with US-leadership in the Middle East peace process, it could decide to use its economic influence to draw a political demarcation line, that neither Israel nor the Palestinians should be able to cross. In doing so, however, the Europeans have to find a common policy-language.

The failure of the peace process could deepen the human and cultural differences between Europe and the Arab and Islamic world, and could therefore also endanger the Euro-Mediterranean partnership as designed in Barcelona in 1995. One certainly very often tends to underestimate the role of the so-called "soft issues" in the process. In fact, they are not *soft* issues at all. The negative images and stereotypes that exist between Europe and the Arab-Islamic world – the Muslim as fanatic terrorist; the European as imperialist in disguise – are central issues of political relations. They will have to be studied by political science, and not just by cultural anthropology.

With regard to the psychological dimension of politics, neither German society nor other countries in Europe, North Africa or the Middle East are yet ready for the Euro-Mediterranean partnership. The last Gulf war has intensified debates in Germany about the implication of national and religious images after the East-West conflict. Media watch groups have been established, and the German *Orient Institut* in Hamburg has started a research project on German mass media coverage of the Middle East.

The Euro-Mediterranean partnership should not just be regarded as a problem of the integration of economies and strategic stability. Integration and stabilization will hardly be the result of elitist and superficial arrangements. Euro-Mediterranean affairs require a shared cultural and political identity. To concentrate almost solely on economy and to dedicate most of the financial resources of the Barcelona programme to this field might one day prove to be a major fault. The different problems of the Mediterranean basin – the Middle East peace process, cultural cleavages and economic integration – will all have to be faced at the same time. It is hardly imaginable that there could be something like a step-by-step approach to the Euro-Mediterranean partnership.

British policy and the Barcelona process

George Joffé

As the recent speech by the British foreign secretary, Malcolm Rifkind, makes clear, British policy towards the Barcelona process and the Western Mediterranean cannot really be separated from its long-standing policies towards the Eastern Mediterranean and the Middle East ¹. In the speech, Mr Rifkind proposed the creation of an *Organisation for Cooperation in the Middle East* which, following the example of the *Organisation for Security and Cooperation in Europe*, would seek to create a regional security forum. As Mr Rifkind said:

What is lacking at present is an overall structure to encourage co-operation between all the countries of the region, with the help and participation of friends outside, like Britain, France, the US and others – a structure which is comprehensive in its membership and wide-ranging in its functions ².

Of course, in certain respects, this proposal recalls a much earlier proposal made in 1990 by the then Italian foreign minister, Gianni De Michelis, and published as an Italian-Spanish nonpaper. Known as the *Conference on Security and Coopera-*

¹ Speech by the British foreign secretary at the Emirates Centre for Strategic Studies in Abu Dhabi on November 4, 1996.

² As reported in *The Independent*, November 5, 1996.

tion in the Mediterranean, it proposed a set of three baskets to deal with economic, social and political issues in a vast region stretching from the Straits of Gibraltar to the Persian Gulf and was buried by European indifference after being characterised as being impossibly ambitious and complex. Mr Rifkind's proposal also reflects some of the elements of the European Union's *Euro-Mediterranean Partnership Initiative* proposal adopted at the Barcelona Conference in November 1995, not least its political and security baskets.

The latest British proposal, of course, is largely a riposte to the new activism inherent in France's diplomatic effort to force its way into the Middle East peace process. Mr Chirac's Gaullist vision reflects both his belief that France has a duty to lend support to its former colonies in the Middle East and North Africa³ and the growing European realisation that the United States has failed to keep the peace process on track. It forms part of a wider and growing sense of disillusion over American policy towards Middle Eastern affairs in general which is increasingly felt throughout Europe, as discord begins to emerge on a series of fronts.

The most prominent are economic and political concerns over the implications of the Helms-Burton and D'Amato-Kennedy Acts which impose the principle of extra-territoriality on Europe and which have led to European Union countermeasures in response. However, there are growing French concerns over the implications of the continued sanctions regime with respect to Iraq and wider European concerns over the effects of American policies of "dual containment" towards both Iraq and Iran, which are backed by Israel as well but by no European state. Resentments have also been caused by American pressure over future oil pipeline plans from Central Asia to the Mediterranean, in which the shorter and more economically advanta-

³ And elsewhere, particularly in Africa; see E. George H. JOFFE (1995), "Jacques Chirac and France's Middle East policy", *JIME [Japanese Institute of Middle East] Review*, 29 (Summer 1995).

geous routes through Iran have been rejected in favour of more perilous and costly alternatives through the Caucasus and Trans-Caucasus.

British Middle Eastern policy

The British government finds itself trapped within a web of international relations over which it feels it has increasingly less control, despite its traditional role within the Middle East. Since 1956 and the debacle of the Suez operation – and particularly since the British decision to withdraw its forces East-of-Suez in 1968-71 – Britain has traditionally supported the United States and American objectives in the region, even when these ran counter to its own interests. This attitude reflected, of course, the long-standing British policy imperative of maintaining the so-called “special relationship” between Britain and the United States, in which Britain increasingly became the junior partner.

With the advent of the Clinton administration in Washington in 1992, this relationship was finally ended – in American perceptions, at least, both because of antagonism between the Democratic Party in the United States and Britain’s Conservative government which was believed to have actively supported the defeated Bush administration and because fundamental geopolitical considerations had changed. Thanks to Saddam Hussein’s misjudgements over Kuwait in 1990, the United States, for example, was now permanently present in the Persian Gulf, in ways in which it had not been before 1991, and the Middle East peace process had been begun in the Levant against the background of the end of the Cold War and the disappearance of the Soviet Union. The old parameters of Middle Eastern politics and diplomacy had so changed that the “special relationship” no longer served any purpose.

This was particularly true of the wider political arena in Europe, where the United States increasingly saw the new state of Germany as its natural partner in forging new relationships with Eastern Europe and the states of the former Soviet Union. Alongside Germany stood France, then under the control of President François Mitterrand who had a strongly Atlanticist vision and sympathised with American objectives in the Middle

East, even if he shared the traditional view of French independent foreign policy objectives which owed much to Gaullist traditions. In this new environment, Britain found itself increasingly isolated and, despite growing evidence of its intensifying marginalisation within American policy objectives, the British government sought to maintain its position. In the words of the then foreign secretary, Douglas Hurd, Britain had to “punch above its weight” in international affairs; its diplomatic traditions entitled it to such a position, as did its faithful adherence to the trans-Atlantic Alliance ever since the Second World War. The result was that Britain continued to support American policy objectives in the Middle East, even though that policy was increasingly formulated without taking British interests or susceptibilities into account. This was particularly true of policy over the Middle East peace process, Iraq and Libya. Only over the issue of “dual containment” was there any evident disagreement, with Britain supporting the European Union’s approach of “critical dialogue” rather than isolation.

In the past year, however, this pattern of co-operation has begun to look ever more threadbare. In part, the change coincided with a ministerial change as, in mid-1995, the long-term incumbent at the Foreign Office, Douglas Hurd, decided to retire. He was replaced by one of the government’s most intelligent and dynamic figures, Malcolm Rifkind, who had progressed from being Scottish secretary through a series of important portfolios to the Foreign Office. It is a measure of his abilities that he very rapidly won the enthusiastic support of his new senior staff, despite its long-standing loyalty to his predecessor. The major factors, however, have been the growing evidence of the impending failure of the Middle East peace process, anxieties over the viability of the sanctions policy towards Iraq, and British anger at American attempts to extend extra-territorial powers to domestic American law through the Helms-Burton and D’Amato-Kennedy Acts. The consequence has been

to force Britain, despite itself, closer to European views of Middle Eastern and North African policy options.

Problems over Iraq arose in mid-1995 because of American intransigence over the maintenance of the United Nations sanctions regime against the country, despite growing evidence of the intensified suffering of the Iraqi people and the relative lack of effect that the sanctions had actually had on the behaviour of the regime. Although Britain continued to publicly support the American position, privately British officials warned their American counterparts for the need for flexibility, a gesture which is believed to have eased the passage of United Nations Security Council Resolution N° 986 in April 1996, the resolution which allowed for the sale of \$2 billion-worth of Iraqi oil every six months against United Nations monitoring of both the oil sales and of the imports purchased with the consequent revenues. Over the issue of sanctions against Libya, Britain's position was not modified at all, largely, no doubt, because trade with Libya continued to increase despite the sanctions themselves!

The issue of Iran was a different matter, particularly after the D'Amato-Kennedy Act was passed in August 1996. This provided a menu of six sanctions, from which the American president was obliged to apply two, to any foreign company which sought to trade with the United States, or raise funding there, if it was also engaged in trade or investment with Iran or Libya worth more than \$40 million annually. Britain joined its European Union partners in protesting against this legislation, as it had earlier against similar legislation within the Helms-Burton Act designed to block of foreign access to Cuba. In part the European response reflected past experience; in 1992 the United States had attempted to impose similar legislation in respect of the construction of a gas pipeline from the Soviet Union to Europe and had been forced, eventually, to withdraw the legislation. On this occasion, Britain supported European moves to

draw up blocking legislation⁴, made public in mid-November, and to protest to the World Trade Organisation against what it saw to be an infringement of that body's strict rules over freedom of trade.

The issue of extra-territoriality went hand-in-hand with growing anxieties in London about Washington's attachment to the policy of "dual containment". British pressure behind-the-scenes warned of the dangers of continuing the isolation of Iran and contributed towards a thorough-going review of the policy to be instituted by the Clinton administration after re-election. Much more serious, however, were British anxieties over the Middle East peace process. These were based, in part, on the growth of anxiety over the pro-Zionist tendencies of the Clinton administration and the adverse effect they were having on the evolution of relations between Israel and the Palestine National Authority.

Although Britain publicly joined in the widespread condemnation of the wave of *Hamas* bombings of Israeli civilian targets in early 1996, there was also growing awareness that Israel's internal tensions had provoked the violence. Similarly, although Britain strongly supported the Sharm al-Sheikh "Summit of the Peacemakers" in March 1996 which issued a stirring albeit ineffectual condemnation of terrorism, there were uncomfortable fears within the Foreign Office that it was too late for the grandiloquent gesture designed to give public support to Mr Peres, the Israeli premier then facing re-election, or the Palestinian leader, Yasir Arafat. British misgivings grew as the Israeli electoral campaign unfolded.

⁴ Although Mr Rifkind espoused the "Euro-sceptic" views required of the British cabinet at present, and had argued at the 1995 Conservative Party conference for closer economic links between the European Union and the United States as part of a global trans-Atlantic free trade area, he had little difficulty in supporting action against the United States which appeared to infringe British sovereignty – an impeccable "Euro-sceptic" position! See Alan J. DAY (1996) (ed.), *The Annual Register 1995*, London, Cartermill, p. 27.

The major anxiety was that a victory by the Likud challenger to Shimon Peres, Benyamin Netanyahu, would torpedo the peace process irredeemably. As a result, Mr Rifkind took the highly unusual step of reiterating what British policy over the Arab-Israeli dispute really was, taking advantage of the annual dinner of the charity, *Medical Aid for Palestinians*. In his speech, he pointed out that Great Britain adhered to United Nations resolutions on the dispute and, in particular, rejected Israeli claims to Jerusalem, whilst continuing to support the peace process. There is no doubt that this was a unilateral Foreign Office initiative; some weeks before, during the grotesquely misjudged Israeli bombardment of Lebanon in "Operation Grapes of Wrath", Mr Rifkind had publicly opposed the supportive stands taken both by the British premier and the defence secretary, Mr Portillo, who was then on a visit to Israel.

Britain and the Barcelona Process

These rather arcane issues of British policy towards the Middle East may seem to have little to do with the Euro-Mediterranean Partnership policy which is at the core of the Barcelona Process. In fact, they are more relevant than they might at first appear to be because they illustrate how British policy towards the Middle East and the Mediterranean region overall is being increasingly forced into a European mould. This, it should be added, is occurring despite, not because of, British preferences.

Table I
Middle East and North Africa: Market shares in 1992
(%)

Supplier Region	Imports	Exports
North America	17.3	13.3
European Union	47.1	38.3

Japan	10.6	21.4
Eastern Europe and former USSR	1.2	1.7
Newly industrialised countries	8.3	12.7
East Asia developing countries	3.5	3.2
Other developing countries	2.8	4.2
Other developed countries	9.2	5.2

Source: World Bank, *Economic research forum*, Gammarth, A16.

With the demise of the “special relationship” and increasing American disinterest in British concerns – together with the growing power of the European Union as the major economic partner of South Mediterranean states, both as a trading partner (see the table above) and as the major funder of the Middle East peace process at a rate of around \$600 million annually⁵ – Britain has been unable to keep itself aloof from European concerns over the Mediterranean as a whole. This has been intensified as Britain reluctantly undergoes an ever-closer integration into the Union itself, despite the outrage of the Euro-sceptic wing of the governing Conservative Party.

British interest in the Maghreb is, therefore, relatively recent. Indeed, until the beginning of the 1990s, Maghribi states hardly featured at all in British trade concerns. Since 1904 and the *Entente cordiale* with France, Britain had been content to leave France to be the dominant regional power. Apart from limited commercial interests, Britain’s chief concern was over free navigational access to the Mediterranean through the Straits of Gibraltar and, given the British military presence there and in Malta, few fears were felt about the presence of France and Spain on the southern Mediterranean shore, even during the

⁵ In the first year, the European Union provided \$557 million of the \$2 billion pledged at a donors conference held on October 1, 1993. Cf. E. George H. JOFFE (1994), “The economic aspects of the peace process”, *JIME Review*, 25 (Summer 1994), p. 17.

Second World War. The British victory in Libya and the later discovery of oil there increased British interest in the Eastern Maghrib, but this diminished after Colonel Qadhafi's Great September Revolution in 1969 and, because of Britain's own energy reserves, the 1973 and 1979 Oil Price Shocks failed to kindle a specific or special British interest thereafter, despite its global concerns over energy security.

It is really only with the issue of international terrorism and Libyan connections with the phenomenon that Britain's attention was drawn back to the region, first in 1980, when the Libyan representative in Britain was expelled and again in 1984, when diplomatic relations with Libya were formally broken off, Britain's lack of involvement in the region was underlined by the Thatcher government's willingness – unlike any other European government – to support the Reagan administration's bombing attacks on Benghazi and Tripoli on April 1986. Had there been a significant diplomatic or economic engagement, such support would have been unthinkable because of the damage it could have done to British interests there.

In fact, apart from a limited amount of tourism in Tunisia and Morocco, Britain's only significant economic interest was in the supply of phosphate and phosphate derivatives from Morocco – then running at around 35 per cent of import needs but today of far lower significance. Mrs Thatcher had, during the last years of her premiership, taken a special interest in Morocco and in the economic reform programme there introduced after the debt rescheduling crisis of September 1983, but this had not been translated into action at government level. Nor were there significant amounts of British foreign investment in the region. Investors in Morocco in the 1960s had reduced their commitment and Tunisia had never been a particularly attractive destination. Algeria was not accessible, since foreign investment was not yet welcome in the energy sector and the pri-

vatisation programme had not begun ⁶. Inside the European Union, in fact, Britain followed German interests in the potential of Eastern Europe, once the Communist experiment there had ended and little attention was paid to Southern European concerns over the stability of the Mediterranean region, except over the assumed threat of labour migration to European social stability.

Attitudes began to change only after the war against Iraq in 1991 and the realisation that stability in North Africa was by no means as certain as it had appeared to be, particularly after Algeria began the descent into chaos in January 1992, after the legislative elections there were annulled and a military-backed regime came to power. They were backed by the realisation that investment funding that might have been directed towards the South of Europe and to the Southern Mediterranean was increasingly being diverted towards Eastern Europe. Between 1989 and 1994, these concerns led to a new interest being taken in the Union's South Mediterranean policy, within the framework of the "Renovated Mediterranean Policy" which laid an increased emphasis on financial support to the South, in order to encourage economic development there, as the key towards increased regional stability ⁷.

The new policy began to emerge in a series of six-monthly European Union summits, starting with the June 1992 Lisbon Ministerial Council. By the time of the Essen meeting in December 1994, some definite plans were on the table, which expanded the proposals of the "Renovated Mediterranean Policy" into a set of free trade area agreements which were to form the basis of the Barcelona Process. They arose from a proposal

⁶ Today, of course, British companies are the major investors in the Algerian energy sector, led by BP with a \$3.5 billion investment in a gas recovery scheme.

⁷ J. MARKS (1996), "High hopes and low motives: the new Euro-Mediterranean Partnership Initiative", *Mediterranean Politics*, 1/1 (Summer 1996), p. 13.

made to the Moroccan government after the European Parliament's embarrassing decision in 1992 to suspend financial aid because of Morocco's record in the Western Sahara but they had, by Essen, become worked into a fully developed policy which included social, cultural, security and political aspects in addition to the basic economic initiative based on an industrial bilateral free trade area between the Union and South Mediterranean states.

For the British government, the basic assumptions behind the proposal fitted in well with its own political and economic imperatives. The new policy, after all, encouraged liberal free market reforms and placed a prime emphasis on the economic dimension. Although the new bilateral Association Agreements proposed to Tunisia and Morocco mentioned questions of "good governance" and respect for human rights – to which, in any case, Britain was committed in its wider foreign policy – their primary focus was on the economic dimension. Britain was, therefore, quite prepared to encourage the new policy, even though it would have little relevance for its national trade patterns.

British interest was, however, raised by the question of the financial packages associated with the new policy. In the past, aid had been given to the European Union's Mediterranean partners through a series of five-year financial protocols offering a mixture of direct aid and European Investment Bank loans, in which aid to each country was determined individually. In the last five-year protocol (1990-95), the aid had included a certain amount of "horizontal funding" designed to encourage inter-regional projects and to stimulate regional economic integration. Under the new proposal, aid was to be increased, in response to South European anxieties over the impending economic crisis in the Southern Mediterranean. It was now set at ECU 5.5 billion for the five year period, together with a similar amount from the European Investment Bank –

over 25 per cent more than had been previously committed under the five-year protocols.

The British government took an immediate interest in these funding proposals, mainly because it realised that it would be responsible for up to 17 per cent of the total funding. It rejected Southern European arguments that the eleven South Mediterranean states should be granted the level of “convergence funding” that had been offered to Spain, Portugal and Greece when these three countries joined the European Union. Instead funding should be limited and the countries concerned should be encouraged to seek direct private foreign investment. It also rejected the proposed European Union funding level of ECU 5.5 billion (ECU 2.4 billion for economic transition; ECU 2.6 billion for social projects; and \$600 million for regional integration)⁸.

Instead, with the aid of its Northern European partners, particularly Germany, the British government was able to ensure that funding was progressively reduced, first to Ecu 5.16 billion and then, at the Cannes European Union summit in June 1995, to Ecu 4.685 billion – a level which the British minister-of-state at the talks described as providing “[...] satisfactory headroom within the Edinburgh Financial Perspectives”. The British government was also able to insist that the primary purpose of the aid offered would be to stimulate private sector growth in the countries concerned. It also supported the European Union’s proposal for the creation of a Middle East and North Africa Financial Intermediary Organisation (*Minafio*) designed to mobilise direct private foreign investment across the Middle East region, not by making loans itself but by mobilising existing funding mechanisms. In doing this Britain ran directly counter to American interests, for the United States had proposed the creation of a Mediterranean investment bank, funded by the European Union and the Gulf states, to stimulate private sector

⁸ *Ibid.*, p. 16.

investment. This formed part of the MENA Economic Summit process which, to some extent, cuts across the Barcelona process and has been heartily disliked by the European Union for that reason.

The actual formal introduction of the new Euro-Mediterranean Partnership Initiative, at the Barcelona Conference in November 1995 was also, in some respects, Britain's own formal espousal of the Mediterranean dimension of the European Union. Although Britain itself is little affected by the initiative, it has openly aligned itself alongside the rest of Europe, particularly France and the Mediterranean states of Italy, Spain, Portugal and Greece in accepting this new dimension of European expansion. If the policy succeeds, it will involve the southwards extension of the European Economic Space in a move which counters, to some extent, the eastwards push given to Union interests by Germany since 1991. It also marks the diminution of the Atlanticism over Mediterranean and Middle Eastern affairs that had characterised British policy for much of the post-war period. Britain did not even object very strongly to the exclusion of the United States from the Barcelona Conference, even as an observer.

Nor has British interest in the process diminished, despite its relatively marginal effect on Britain itself: at the conference, the British foreign secretary, Malcolm Rifkind, proposed a study, to be carried out by the British government, into means of stimulating private investment in the Mediterranean region. The need for this is clear, as the table below shows, for the Middle East and North African region appears to be of minimal interest to investors. In addition, Morocco and Tunisia had failed to even reach 50 per cent of their investment targets, despite elaborate privatisation programmes in recent years.

Table II
Foreign investment: developing countries by region
(\$ billion; 1993)

	FDI	(%)	PEI	(%)
East Asia/ Pacific	36.5	54.5	18.1	38.3
Latin America/ Caribbean	16.1	24.2	25.1	53.1
Europe/ Central Asia	9.6	14.4	1.3	2.8
Sub-Saharan Africa	1.8	2.7	0.4	0.8
Middle East/North Africa	1.7	2.6	*0.4	0.8
South Asia**	0.8	1.6	2.0	4.2
Total	66.6		47.3	

Source: COMET 43 (May 1995); 21.

Note: * World Bank projection

** In total investment terms, South Asia outstrips the Middle East!

The outlook

The British government's investment proposals are to be made public in March 1997, just before the Barcelona ministerial review conference and it will be interesting to see what they can offer to overcome the region's persisting failure to attract sufficient private investment – given the heavy conversion costs expected to result from new bilateral free trade areas now being created in Morocco and Tunisia. The costs have been estimated at \$2.2 billion for Tunisia and \$4.5 billion for Morocco, much of which will have to come from external sources (80 per cent in the case of Tunisia, for example). It is doubtful if they will address the basic problems of the region – inadequate growth to meet population demand and a lack of basic resources to create a properly-equipped labour force.

Nonetheless, the interest being shown in Britain in a process that has little direct national consequences is a demonstration of how, despite the public opposition, the European agenda is be-

ginning to seep through into British policy. It runs hand-in-hand with the growing estrangement between Britain and the United States over their major policy objectives in the region. No doubt London will resist any further erosion of its Atlanticist traditions but there appears to be an inexorable logic working against it, both in Brussels and in Washington. It remains to be seen how a future Labour government will respond to this challenge, despite its closeness to the Democratic Party in the United States.

In any case, a new agenda is opening up in the Barcelona process. The political and security basket of the Initiative are becoming more important, as issues of political liberalisation enter into the new partnership. Britain has played a major role in these respects in Eastern Europe and will, no doubt be called upon to do so again, not least by Maghribi states who are anxious to widen their contacts with the Anglo-Saxon, as opposed to the Francophone, world. On the security side of the debate, the new NATO dialogue with Southern Mediterranean states, which began in 1995 is now raising difficult issues for both NATO itself and its Southern dialogue partners. These are complicated by the unresolved internal discussions over the "Europeanisation" of NATO, the future relationship of NATO to WEU and the Maastricht "Third Pillar" which inaugurates the common security and foreign policy of the Union. These issues have been rendered more immediate because of the recent creation of EUROFOR and EUROMARFOR in which Britain has refused to join, given its own commitment to a rapid deployment force for future European participation. NATO, however, is an area of vital British national interest, given Britain's role in Bosnia and elsewhere.

All these issues will increasingly attract Britain's attention in the immediate future and thus bind it still further into the Mediterranean dimension of European Union policy. It remains to be seen whether its Middle Eastern interests will continue to stimulate such a development or whether the older Atlanticist

tradition will re-assert itself: Given the inability of the Clinton administration to make substantial changes to its foreign policy in the short-term, however, it seems likely that the re-orientation of Britain towards a European Vision of the Middle East and North Africa is likely to become permanently enshrined in its future foreign policy.

The Mediterranean policies of the countries of Northern Europe

Walid M. Abdelnasser

The relationship between countries on the Southern and Eastern coasts of the Mediterranean and countries in Northern Europe covers a broad scope of domains that represent both challenges and opportunities for the two groups of countries. Issues at stake include migration; racial, communal and religious violence; socio-political instability; economic cooperation for development; energy supplies; unemployment; demographic and environment-related subjects; and socio-economic conditions in both categories of countries. A number of interlinkages exist among those issues at various levels. The relevance of these issues even for countries so distanced from the Mediterranean region such as Germany, the United Kingdom and the Nordic countries has been further enhanced due to revolutionary advancements that recently took place in the fields of science, technology, communication and transportation.

This contribution confines itself to few selected issues in the Mediterranean policies of countries of Northern Europe, namely the United Kingdom, Germany and Nordic states. These issues are: bilateralism *versus* multilateralism in such policies; the significance of the ongoing peace process in the Middle East in the context of these policies; the intertwined relationship among demography, migration, socio-political stability, religious – and

other forms of – extremism and terrorism according to the perception of those countries in Northern Europe; and finally the impact of those countries' relations with the United States of America on their Mediterranean policies. A special section at the end of this paper will be consecrated to addressing the specific circumstances that governed the evolution of the Mediterranean policies of Nordic states.

Bilateralism versus Multilateralism

There is no doubt that Mediterraneanism does not constitute a first degree priority in the foreign policy of the countries of Northern Europe, while excluding the top priority of European integration. Worldwide priority for German foreign policy is definitely Central and Eastern European countries, while its first Mediterranean priority is Turkey – for reasons that will be elaborated later. Commonwealth countries – particularly the Indian sub-continent and the English-speaking sub-Saharan African countries – represent worldwide priority for the United Kingdom, while Cyprus – for reasons related to history and the colonialist legacy – is its first Mediterranean agenda item. Finally, Nordic states focus on helping Baltic states in their current stage of transition¹.

For an extended period of time, the prevailing argument was that there existed a division of labour within the ranks of the European Union regarding other parts of the world. While some analysts believe that such division of labour came to an end in the post-Cold War era, others tend to argue that this arrange-

¹ Luigi CALIGARIS, "Security Challenges in Alliance: The Southern Periphery", *International Spectator*, 27 (October-December 1992). – See also Bahig NASSAR, "Future Conflicts in the Mediterranean Region and New Challenges to Peace and Security", *Development and Socio-Economic Progress*, N° 59 (January-June 1994); Jonathan FARLEY, "The Mediterranean-Southern Threats to the Northern Shores?", *The World Today*, 50 (February 1994).

ment still exists, although undergoing changes of fundamental nature with the outcome of such process being totally uncertain².

Mediterranean policies of countries in Northern Europe – and ever since the European Union clearly adopted the strategy of aiming at concluding partnership agreements with Southern and Eastern Mediterranean countries – shifted in pendular movements between the poles of bilateralism and multilateralism when dealing with countries on the Southern and Eastern borders of the Mediterranean basin in the fields of economic, trade, financial, technical, scientific, educational and environmental cooperation. These contradictory preferences reflected – in various periods of time – sets of conflicting – or at least incongruent – domestic interests and regional calculations of these countries³, leading to emphasis on bilateral fora and instruments of foreign policy, or activities within the framework of multilateral institutionalized settings offered by the European Union alternately when dealing with countries of the Southern and Eastern Mediterranean regions.

The above feature is not an exclusive characteristic of the Mediterranean policies of countries of northern Europe, but applies as well to other member states of the European Union. Historical background and the motive to protect and (or) promote security, economic and cultural interests and influence figure among prominent elements that have guided that pendular movement between bilateralism and multilateralism. Whatever textual amendments will be proposed or introduced on provisions that guide the European Union's Mediterranean pol-

² Youssef AL-SHARQAWY, *Security and Cooperation in the Mediterranean: The Policy of the European Union*, Cairo, Al-Ahram/Centre for Strategic and Political Studies, 1996; Annette JÜNEMANN, "The Mediterranean Policy of the Federal Republic of Germany" (see pp. 78-86 in this volume).

³ "Mediterraneanism and Egyptian Foreign Policy", a file edited by Usama AL-GHAZALI HARB, *Al-Syassa Al-Dawlya*, April 1996.

icy, they would hardly limit any single member state's ability to exercise sovereign rights in determining a bilateral or multilateral course of action to ensure the most favourable outcome for this state, as the bilateral path could allow for direct influence on the Southern or Eastern Mediterranean country concerned, but risks additional costs, direct involvement of the domestic factors and assumption of more responsibilities⁴.

⁴ The Proceedings of the Second Conference of the European Association of Middle Eastern Studies (EURAMES), Aix-en-Provence, 3-7 July 1996.

The Peace Process in the Middle East

Although the Third Summit for Economic Cooperation in the Middle East and North Africa held in Cairo in November 1996 clearly highlighted the mutually interlocking relationship between the peace process between the Arabs and Israel – ongoing since the Madrid Conference held in October 1991 – on the one hand and prospects for regional economic cooperation that will include Israel along with Arab countries on the other ⁵, the British Foreign Secretary, Sir Malcolm Rifkind, put forward during a tour at that time in the region a proposal for the establishment of an organization for security and cooperation in the Middle East modelled after the Organization for Security and Cooperation in Europe, in an attempt to reproduce a copy of the Helsinki agreements in the Middle East without taking into due consideration of differences between the conditions prevailing in both regions. While proving to be of a highly controversial nature, such proposal was described by most Arab countries as premature in light of the current deadlock in the peace process between Israel and the Palestinians, and between Israel and both Syria and Lebanon ⁶. Such initiative was in fact earlier echoed by other member states of the European Union, including countries on the northern borders of the Mediterranean, and presented in the context of their Mediterranean policies.

Evidence refers to increased rates of aid to the Palestinians in the West Bank and the Gaza Strip by countries of Northern Europe in the aftermath of the 1993 Oslo Agreement between Israel and the Palestine Liberation Organization. Norway, in particular, has continuously played an active role in both promoting and facilitating agreement between the two parties; overcoming recurring obstacles in the negotiating process, par-

⁵ *The Cairo Declaration* issued at the conclusion of the Cairo Summit for Economic Cooperation in the Middle East and North Africa, Cairo, 14 November 1996.

⁶ Radio Orient, 1-8 November 1996.

ticularly after the Israeli elections of May 1996, and mobilizing European and worldwide economic, financial and trade support to the Palestinian National Authority in the already liberated parts of Palestine, among other domains ⁷. On the other hand, one can easily discern a tendency by both Germany and the United Kingdom to be less critical of Israeli policies and practices towards the peace process – even after the assumption of power in Israel by the right-wing coalition government in May 1996 – than Southern European countries. These positions may have been driven by historical reasons for both countries. They were clearly demonstrated by the sensitivities Britain and Germany expressed towards French initiatives for the Middle East, particularly during the October 1996 tour in the region by the French President, Jaques Chirac ⁸, despite the fact that one aim of those initiatives was to attempt to develop an independent and comprehensive strategy for the European Union towards the peace process as an integral part of its Mediterranean policy.

Migration, Extremism and Terrorism

The question of migration has increasingly acquired an advanced place in the agenda of European countries members of the EU towards the South – including Southern and Eastern Mediterranean countries. Despite the fact that some of the countries of Northern Europe have been known for decades for tolerance in their policies of asylum-giving and providing refugee status, and for open-mindedness towards and encouragement of ethno-cultural diversity and co-existence, they imposed

⁷ “Post Barcelona”, a seminar organized by the Secretariat of the League of Arab States, Cairo, 1-2 September 1996.

⁸ Ibrahim AWAD, “L’Euro-Méditerranée”, lecture given at the Graduate Institute of International Studies, Geneva, 18 November 1996. – See also *Al-Hayat*, issues of October and November 1996; Victor-Yves GHEBALI, “Towards a Mediterranean Helsinki Type Process”, *Mediterranean Quarterly*, 4 (Winter 1993).

a number of impediments in face of migration in the recent years⁹.

The question of migration has been connected with increasing demographic explosion in the Southern and Eastern Mediterranean countries and subsequent pressures from their populations, as well as associated fears from the countries of the north, particularly due to limited success – and in some cases even the retreat – of family planning and birth control policies. Migration is also related to rising unemployment rates in Southern and Eastern Mediterranean countries, particularly in light of privatization programmes in some of these countries, as well as increasing economic divergences between both groups of countries. This variable is directly linked to economic opportunities, socio-economic and political settings in the Southern and Eastern Mediterranean countries. It is worth notice that by the year 2025, 75% of the population in the Mediterranean will come from its Southern and Eastern coasts, while these same areas will witness relative decline in the availability of basic needs – such as water supplies – and social services together with increasing unemployment rates mainly due to restrictive fiscal policies, potentially leading towards more migration, including to countries in Northern Europe, and subsequently to more acts of racial and religious violence as well as prospects of socio-political instability in both sending and receiving countries¹⁰.

Although immigration from the Southern and Eastern Mediterranean regions – and more specifically from Turkey – ranks high for Germany, immigration from these regions to the United Kingdom comes only after that from English-speaking Sub-Saharan Africa and the Indian Sub-Continent, and is of less

⁹ Raimundo CAGIANO DE AZEVEDO, “Migration from Mediterranean Developing Countries to Europe: Demographic Background and Political Implication”, *Affari sociali internazionali*, 1992/3.

¹⁰ “Mediterraneanism and Egyptian Foreign Policy” (see n. 3), pp. 111-12.

significance for Nordic countries¹¹.

In issue-specific meetings that took place in the context of the Barcelona formula, the interlinkages between migration on the one hand, and racism, religious extremism, drug-trafficking, organized crime, terrorism, the socio-political conditions and the question of ethnic/religious groups and minorities rights on the other were highlighted¹².

The question of migration has started to be conceived of in its capacity as a security threat by countries of the North once the numbers of illegal immigrants grew increasingly significant if compared to those of legally registered ones. However, the issue of religious extremism – particularly Islamic – in Southern and Eastern Mediterranean countries had been for long perceived by countries of Northern Europe in terms of human rights protection – a worldwide obligation that the West assumed for itself, particularly since the Helsinki accords of 1975, and was diverted to the Third World after the collapse of the Communist bloc – or in terms of providing asylum or refugee status for political and (or) humanitarian reasons. This state of affairs was substantiated by Germany providing asylum to some leading Algerian Islamist figures and the United Kingdom extending a similar tolerant treatment – whether of *de facto* or *de jure* nature – and exercising relatively liberal policies in this regard towards illegal Islamist opposition figures from a number of countries belonging to the Southern and Eastern Mediterranean regions. A similar treatment was extended by some Northern European countries to some Turkish Kurdish figures. The same trend applies to Nordic countries in general¹³.

¹¹ “Policies of Cooperation in the Mediterranean”, a file edited by Hassan ABU-TALIB, *Al-Syassa Al-Dawlyya*, N° 118 (October 1994).

¹² *Barcelona Declaration*, adopted at the Euro-Mediterranean Conference, 27-28 November 1995 (see previous chapters in this book).

¹³ “A Report on the Background of London Conference”, *Al-Ahram*, 2 September 1996, p. 3. – See also EURAMES Second Conference (see n. 4).

It was only when violent incidents – suspected of being executed by Islamist extremists – took place in the territories of the countries of Northern Europe or against their interests, and when these countries were subject to recurrent diplomatic pressures and counsels from governments of the Southern and Eastern Mediterranean countries as well as from fellow European Union member states, that the governments of Northern European countries initiated some measures – occasionally referred to by other governments as modest – of preventive or combative nature against elements described as terrorist with Southern and Eastern Mediterranean origins. Anti-terrorist obligations arising from participation by some Northern European governments in the Peacemakers Summit held in Sharm-El-Sheikh in winter 1996, the Rushdie affair, and increasing public opinion indignation in these countries of Northern Europe over the position of Islamist groups towards women and minorities issues may have also contributed to that change in the positions of the governments of these countries¹⁴.

It should be mentioned here that in general terms, most Islamist groups in Southern and Eastern Mediterranean countries have held negative attitudes towards the notion of Euro-Mediterranean partnership considering it a further attempt to undermine political, economic and cultural independence of the Muslim World. Their evidence for the continued crusading colonialist behavior of Europe towards Muslims has been the EU willingness to admit in its membership countries of Eastern Europe while denying such right to a European Muslim country such as Turkey. Islamist groups employed arguments of *tiers mondistes* and some Arab nationalist factions, particularly that Euro-Mediterranean partnership aims at enhancing exploitation of Southern and Eastern Mediterranean markets for the benefit of the European Union and that one objective of this partnership – and similar to Middle-Easternism – is to incorporate Israel in

¹⁴ *Ibid.*

cooperative regional arrangements¹⁵.

Finally in this section, two brief observations ought to be made regarding the perception of the question of human rights from the point of view of governments of Northern European countries. The first is that such perception should take into account specific cultural, social and historico-political evolution and circumstances of each country or group of similar countries before passing any value-loaded judgement. Second, a clear distinction has to be made between human rights conditions in independent and self-ruling countries on one hand and in occupied territories – such as the case with Palestinian ones – on the other¹⁶.

The United States, element in the Mediterranean policies of countries of Northern Europe

When addressing the Mediterranean policies of the countries of northern Europe, and particularly their positions towards the Arab-Israeli conflict and clandestine Islamist figures opposed to the Governments of Southern and Eastern Mediterranean countries, the “American factor” constantly recurs. This is particularly the case for Germany and the United Kingdom. Both countries have demonstrated a consistent tendency to consult – if not to coordinate – on positions and policies towards the Arab-Israeli conflict with the USA, frequently more than with fellow member states in the European Union. Despite differences on trade, oil, economic and even some specific political issues – such as the position towards Iran – Germany and the United Kingdom have continued support to US policies, role and involvement in the Middle East peace process and Mediterranean security among other issues in what was described –

¹⁵ Ibrahim AWAD, “L’Euro-Méditerranée” (see n. 8).

¹⁶ Walid ABDELNASSER, “Human Rights in International Relations”, *The National Social Journal*, Cairo, National Center for Social and Criminological Studies, September 1995.

particularly for the UK – as a “special relationship”. Both countries expressed awareness over limits and even shortcomings of US policies in some of these domains, but fell short of directly criticizing them or attempting to provide a European alternative to the US strategy or – as mentioned earlier – to support French initiatives for a European role to complement the American one. A similar argument was developed by some observers – although only sporadically substantiated with tangible evidence – with respect to a possible implicit or explicit, coincidental or deliberate coordination between these countries and the USA on positions towards and contacts with Islamist groups in Southern and Eastern Mediterranean countries as well as elsewhere¹⁷.

A special note on the Mediterranean policies of Nordic countries

The interest of Nordic countries in the Southern and Eastern Mediterranean regions is relatively new when compared to that of other EU member states, particularly as these countries have no colonialist legacies in these regions. Their economic interest in these regions may be traced back to the two oil shocks of 1973-74 and 1979-80, while their political role acquired prominence due to the activities of the late Swedish prime minister Olof Palme. Cooperation and assistance in educational, scientific, technical, cultural, humanitarian and economic spheres have existed in the relationship between Nordic countries and the Southern and Eastern Mediterranean countries. The Norwegian efforts in mediating the Oslo agreements and subsequent role on the Palestinian-Israeli front have been already mentioned. Involvement of Nordic countries in Southern and Eastern Mediterranean countries has proven to be partly a function

¹⁷ Adel AL-GOGARY, “America and the Islamist Groups”, Cairo, np, 1994. – See also press coverage of the tour of French President, Jacques Chirac, in the The Middle East, October 1996.

of domestic politics in the former, particularly alteration of power between the left and left to the center – more sympathetic to such involvement – and the less enthusiastic right and right to the center¹⁸.

Conclusion

This paper did not aim at presenting a comprehensive coverage of all issues related to the Mediterranean policies of countries of Northern Europe, but was rather satisfied with shedding lights on certain dimensions of some of these issues, as put forward and elaborated by the writer and reflecting his personal contribution to the subject.

It is hoped that the content of this paper and the critical analysis included therein would add to other valuable inputs already submitted to this Conference and would help achieve a better understanding of the different aspects and driving factors as well as surrounding environments of the current and prospective state of Euro-Mediterranean cooperation, particularly as far as countries of Northern Europe are concerned.

¹⁸ The Proceedings of EURAMES First Conference, Coventry (UK), Warwick University, 8-11 July 1993.

Cinquième partie

La Suisse et la Méditerranée: un rôle d'avenir

La Suisse, lieu d'accueil et d'échanges euro-méditerranéens

Antoine Fleury

Si la dimension humaine des relations entre la Méditerranée et l'Europe est une donnée essentielle et à juste titre fortement soulignée, la place qu'a jouée et que joue encore la Suisse mérite une mention particulière. En tant qu'historien, nous nous garderons de commenter l'actualité et nous nous attacherons à apporter un éclairage historique à cette dimension humaine des relations euro-méditerranéens; nous examinerons aussi dans quelle mesure il y a permanence ou dégradation de la dimension humaine dans les liens qui se sont tissés entre les deux rives de la Méditerranée.

Une première constatation qui a déjà été relevée ailleurs, c'est que l'Europe libérale des XIX^e et XX^e siècles a été tout sauf libérale à l'égard de ses partenaires, et notamment à l'égard de ses protégés ou de tous ces peuples qu'elle a sous son contrôle dans l'espace méditerranéen. Qu'il s'agisse de l'Angleterre en Egypte ou de la France en Afrique du Nord, en Syrie et au Liban, pour nous limiter à cette région qui nous intéresse ici.

En effet, des valeurs aussi simples, communes aux sociétés européennes dès la fin du XIX^e siècle et tout au long de ce XX^e siècle, si l'on fait exception de la période fasciste ou nationale-socialiste, à savoir ces valeurs fondamentales que sont la liberté

d'association, la liberté d'expression, le droit à l'éducation, la participation aux droits politiques et démocratiques, furent longtemps refusées à ces peuples qu'on était censé amener vers la civilisation et vers les valeurs européennes.

Or c'est justement dans ce contexte-là que la Suisse a été directement confrontée aux effets de cette politique antilibérale des grandes puissances dites libérales, du fait de sa fonction traditionnelle d'accueil des réfugiés politiques et notamment de personnalités, souvent de tout premier plan. Et ceci, elle l'a fait en conformité avec une politique plus ancienne d'asile, d'accueil, offert aux persécutés confessionnels – c'était la première étape – qui va se compléter tout au long du XIX^e siècle, et jusqu'à nos jours, par un accueil plutôt ouvert des opposants politiques de tout horizon en provenance des pays les plus divers, selon les évolutions politiques des Etats.

Même si l'on peut avoir l'impression que la Suisse, située loin de la Méditerranée, est une île au centre de l'Europe, elle va en fait se retrouver au centre de toute une évolution des sociétés méditerranéennes. Elle va constituer en quelque sorte une caisse de résonance et un baromètre des situations politiques des pays méditerranéens. Par voie de conséquence, elle va même ainsi favoriser la rencontre sur son sol d'intellectuels et d'hommes politiques qui y apprendront la solidarité entre des pays souvent enclavés les uns par rapport aux autres.

La Suisse, à la suite de sa politique d'accueil des victimes des pouvoirs autocratiques et antidémocratiques européens, parfois des héros de révolutions et des chefs de la révolution libérale-démocratique de 1848, a vu affluer chez elle des Allemands, des Italiens, des Russes, des Polonais etc.¹

La deuxième vague de réfugiés politiques se situe à la fin du XIX^e siècle; c'est à ce moment-là qu'apparaissent les premiers

¹ Pour une mise en perspective, cf. Marc VUILLEUMIER, *Immigrés et réfugiés en Suisse: aperçu historique*, 3^e éd., Zurich, Pro Helvetia, 1992.

Orientaux², comme on les appelle. Qui sont-ils, ces Orientaux? En premier lieu, des Ottomans, et parmi les Ottomans, ce sont toutes les confessions possibles et imaginables qui sont victimes de l'arbitraire du pouvoir et parfois, d'ailleurs, sous la pression des chancelleries européennes, lesquelles n'appuient pas les courants démocratiques ou libéraux dans l'Empire ottoman. Ainsi, on est en présence de personnalités, au niveau d'anciens ministres, qui prennent la fuite et viennent se réfugier en Suisse; il y en a plusieurs. Et puis, le mouvement des Jeunes Turcs dont quelques têtes trouvent refuge en Suisse, essentiellement dans la région lémanique³. Quelques Persans, partisans des réformes constitutionnelles, arrivent aussi avant 1914.

Une troisième vague va apporter des Egyptiens; les Jeunes Egyptiens ont déjà une première expérience de lutte politique, lors du célèbre mouvement de révolte contre l'emprise britannique en 1880, la révolte d'Arabi Pacha, encouragé par un conseiller suisse, John Ninet⁴, un libéral genevois qui avait pris cause pour le mouvement de résistance égyptien à l'Empire britannique. Dans cette mouvance, rappelons le séjour d'un grand leader national, une référence en Egypte, Mustapha Kamel; on assiste à la création d'un comité de Jeunes Egyptiens qui fait beaucoup parler de lui à l'époque. Les Jeunes Egyptiens comptent parmi eux un personnage très connu en Egypte, Mohamed Fahmy. Enfin, la guerre mondiale va encore renforcer cette vocation d'accueil de toutes sortes de nationalités. Des nationalistes arabes de diverses tendances arrivent en Suisse, notamment ceux qui sont devenus anti-ottomans, donc anti-

² Sur la présence des Orientaux en Suisse, voir notre étude "Le mouvement national arabe à Genève durant l'entre-deux-guerres", *Relations internationales* N° 19 (automne 1979), pp. 329-354.

³ On trouve des informations sur les activités des Jeunes Turcs en Suisse aux Archives fédérales à Berne: E 2001 (H), 1918-1920/5/A 43.8.

⁴ Cf. Anouar LOUCA, "Colonisation et révolution nationale au XIX^e siècle. La correspondance d'un Suisse en Egypte, John Ninet", *Revue suisse d'histoire* 22 (1972), N° 2, pp. 37-80.

allemands, mais aussi ceux qui sont anti-français, notamment des Maghrébins qui viennent s'installer à Genève. Des Tunisiens s'y montrent actifs; ils mettent sur pied *La Revue du Maghreb: Algérie, Tunisie, Maroc, Tripolitaine (Tribune des revendications indigènes)*. Elle est dirigée par le Tunisien Mohammed Bach-Hamba. Paraissant de 1916 à 1919, elle s'inscrit dans la logique libérale de l'histoire, celle de la revendication de la libre disposition des peuples; elle lance des appels au président Wilson, lors la Conférence de la paix à Paris en 1919⁵.

Le troisième moment important qu'il convient de rappeler, car il se situe dans un contexte différent, est la présence à Genève, auprès du siège de la Société des Nations – référence par excellence de la philosophie politique libérale – de délégués des peuples, notamment du pourtour méditerranéen et d'ailleurs. Ces délégués qui essaient de faire valoir leurs droits défilent ainsi à Genève; il y a en particulier une délégation syro-palestinienne qui va se manifester pendant tout l'entre-deux-guerres, sous l'impulsion d'un personnage très célèbre dans le monde arabe, Chékib Arslan, assisté pendant quelques années d'Ihsan Djabri. Ceux-ci vont créer une revue qui a fait autorité, *La Nation arabe*; ses rédacteurs expriment les revendications des peuples arabes soumis aux impérialismes européens et exposent ce qui se passe dans les colonies, protectorats et territoires sous mandat, et même dans les nouveaux Etats arabes et musulmans de l'époque. Cette revue va paraître à Genève entre 1930 et 1939. Parallèlement, un Egyptien, poète, écrivain, victime des répressions britanniques, Aly El Ghaïaty, va demeurer à Genève pendant vingt-sept ans; il y crée *La Tribune d'Orient*, encouragé par le rédacteur en chef de *La Tribune de Genève* où il est rédacteur, ce qui lui permet de survivre pendant toute la période de l'entre-deux-guerres. *La Tribune d'Orient* diffusa des informations très variées sur les peuples du Proche-Orient

⁵ Sur cette revue, voir notre contribution "Le mouvement national arabe à Genève".

entre 1922 et 1937, ainsi que sur les questions politiques ayant trait non seulement à l'Égypte mais à tout le monde arabe et musulman. *La Tribune d'Orient* s'est fait aussi le porte-parole des revendications exprimées dans des congrès internationaux et arabes qui se tiennent en Europe ou en Amérique.

Pour la période de l'après-deuxième guerre mondiale, on assiste à un phénomène différent, c'est-à-dire – étant donné les conflits de décolonisation – on voit arriver sur les bords du lac Léman des Tunisiens, des Algériens, des Marocains; leur combativité face à une France voisine et amie va par moments dégrader l'accueil libéral de la part de la Suisse, du fait que ces leaders, ces chefs nationalistes posent des problèmes à Berne; ici, on redoute en effet les agissements diplomatiques ou paradiplomatiques de ceux qu'on qualifie souvent d'agitateurs, et qu'il s'agit de contenir pour ne pas déplaire évidemment à la France.

Toutefois, la Suisse va jouer un rôle privilégié, au début des années soixante, dans le cadre du conflit algérien; elle va remplir une fonction tout à fait honorable et utile en servant d'intermédiaire et en facilitant toute une série de contacts entre le gouvernement français et le Front de libération nationale algérien ⁶.

Parallèlement à ces faits et aussi à la suite de cette pratique, la Suisse a accueilli, sur la base de ses fondements de pays d'asile, les victimes ou les opposants politiques de toute une série de régimes dictatoriaux qui ont proliféré tout autour de la Méditerranée; ainsi furent accueillis les victimes du franquisme et de dictatures, des Espagnols, des Catalans, des Grecs, auxquels s'ajoutèrent des opposants aux régimes des nouveaux États plus ou moins dictatoriaux du Moyen-Orient et du Nord de l'Afrique.

⁶ Cf. Olivier LONG, *Le dossier secret des accords d'Evian: une mission suisse pour la paix en Algérie*, Lausanne, 24-Heures, 1988.

Cette fonction d'asile se perpétue dans une certaine mesure jusqu'à nos jours mais à vrai dire dans un contexte de contrôle policier renforcé, que la Suisse ignorait traditionnellement. Désormais, la Suisse est confrontée à la difficulté de concilier, bien entendu, le maintien des relations diplomatiques avec tous les nouveaux Etats qui se sont créés dans la mouvance de la décolonisation, et le fait d'accueillir des opposants notoires aux gouvernements de ces Etats qui, souvent, ne comprennent pas la politique d'accueil du gouvernement fédéral.

Devant l'augmentation croissante du nombre de réfugiés politiques, un nouvel obstacle s'est dressé contre l'arrivée des opposants; non seulement le contrôle policier s'est renforcé, ce qui constitue une sorte de rupture avec les traditions libérales d'accueil, mais il y a surtout l'imposition quasi générale des visas pour tous les pays de la rive sud de la Méditerranée, au début des années 1990. Décision prise dans le contexte d'excitation qui avait cours au moment de la guerre du Golfe. Cette mesure – une forme de rétorsion, il faut le reconnaître – tous les pays européens se sont mis finalement à l'adopter. Elle est particulièrement vexatoire pour les citoyens des pays du Sud qui se retrouvent face à une forteresse Europe, de plus en plus inaccessible aux peuples méditerranéens, y compris aux élites intellectuelles et politiques qui sont soumises à toute une série de vexations très déplaisantes.

La Suisse, longtemps une exception libérale par rapport à cette politique policière, s'est ralliée aux mesures de contrôle de l'Europe; désormais, on peut affirmer qu'il n'y a plus de spécificité suisse en matière de police, ce qui est fort regrettable, par rapport à cette très longue tradition d'accueil et de tolérance. L'Europe, il faut le reconnaître, est devenue quasi hermétique à l'égard des mouvements de réfugiés. Il n'y a pratiquement plus de pays refuge au centre de l'Europe tel qu'il a existé par le passé: pensons au XIX^e siècle, où la Suisse était le port de salut des victimes de pouvoirs autocratiques. Aujourd'hui, la Suisse

participe à cette Europe "sécuritaire"; l'Europe qui se veut pourtant libérale est plus fermée que jamais.

Cette évolution dénote en quelque sorte un raidissement de l'Europe et de la Suisse dans la dimension de politique humanitaire dont on a tant parlé. Elle est à vrai dire contradictoire, avec d'un côté l'appel en direction du Sud de façon très paternaliste en faveur des droits de l'homme et, d'un autre côté, il y a aussi – comme dans le cas du projet du libre-échange euro-méditerranéen – une incohérence entre le principe du projet de Barcelone et la volonté de promouvoir des sociétés démocratiques dans les pays du Sud.

La politique méditerranéenne de la Suisse

Heinrich Reimann

Au sujet des relations internationales en Méditerranée, et notamment des relations que la Suisse entretient avec les États de la région, je voudrais partager avec vous trois réflexions:

La première, est-ce que la base sur laquelle nous travaillons est juste?

Deuxièmement, ce que nous avons fait jusqu'à présent est-il plus ou moins suffisant?

Troisièmement, qu'allons-nous faire à l'avenir?

La base, d'abord: dans ce même lieu, il y a plus de vingt ans, la Suisse était parmi ceux qui, lors de l'élaboration de l'Acte final d'Helsinki, ont soutenu avec succès l'inclusion d'un volet méditerranéen dans le document, alors que la Suisse est un pays sans littoral. Parce que nous avons pensé, et nous continuons à le dire, que nous sommes concernés par la Méditerranée, très directement.

Nous voulons développer nos liens culturels, qui témoignent de la permanence d'un héritage commun. Nous voulons devenir solidaires envers la région qui est à notre porte. Nous sommes impliqués dans le processus multilatéral de paix au Proche-Orient, qui concerne toute la région.

La sécurité réclame des apports de part et d'autre. Sur la toile de fond des relations économiques et commerciales, du tourisme etc., nous devons nous interroger sur le déséquilibre croissant entre les rives nord et sud de la Méditerranée. L'immigration ne s'arrête pas à Marseille. La politisation de l'islam, le terrorisme ne s'arrêtent pas aux portes de l'Europe.

J'en viens à la deuxième considération. Comment nous sommes-nous engagés? Nous avons organisé des conférences sur le Liban. Nous nous sommes impliqués davantage dans le processus multilatéral de paix au Proche-Orient. Le Comité directeur du processus s'est réuni en 1995 à Montreux et a ouvert une nouvelle dimension: la dimension humaine, les droits de l'homme, la compréhension interculturelle. Un mandat de berger a été confié à la Suisse dans ce contexte.

La dimension économique de la recherche de la paix au Proche-Orient est également importante. L' "initiative suisse pour le commerce au Moyen-Orient et en Afrique du Nord" (STI-MENA), animée par Arthur Dunkel, dont on sait qu'il a été le directeur général du GATT, a pour but l'approfondissement des relations économiques intrarégionales. J'ajoute qu'en ce qui concerne la politique commerciale, la Suisse a compris les signes des temps: il s'agit d'avancer à la fois sur les plans bilatéral et multilatéral. Dans la construction de l'économie mondiale, il est plus simple d'obtenir des progrès en joignant des politiques multilatérales, régionales et subrégionales. D'où l'utilité des sommets MENA, auxquels la Suisse participe, et qui ont eu lieu à Casablanca, à Amman en 1995 et au Caire en 1996. La participation à ces sommets constitue un des axes importants de notre politique.

Notre engagement dans la région comporte un volet de coopération au développement. Nous avons par exemple un partenariat avec l'Égypte, dans le cadre d'un fonds de contrepartie. Nous avons des projets de coopération dans les territoires auto-

nomes palestiniens, qui sont gérés par notre bureau de liaison dans les territoires, d'entente avec les autorités palestiniennes.

Le chapitre méditerranéen de l'Acte final d'Helsinki a donné lieu en 1996, lors de la présidence suisse de l'OSCE, à un dialogue concret sur des questions d'intérêt commun, par exemple l'environnement: ce thème me paraît être l'expression claire d'une communauté à édifier.

Quant au terrorisme, un aspect de la question me paraît être de savoir si une société civile donnée y est exposée ou si elle est immune. Dans ce colloque, nous nous sommes attachés à définir les paramètres d'une telle approche. Une société civile qui conserve ou acquiert une vision ouverte et politique du phénomène, et ne se contente pas de réagir, mais exerce sa faculté de prévoir, tempère son exposition au terrorisme. Dans cette faculté de prévoir sont inclus la mise en place de structures démocratiques et le respect des droits de l'homme. Ces considérations nous guident dans le dialogue que nous menons avec les pays méditerranéens.

Ma troisième réflexion concerne l'avenir. La description de l'engagement de la Suisse dans la région tend à montrer que la Suisse est bien équipée pour participer pleinement à l'édification de son avenir. Cette participation est fondée sur trois piliers: le politique et la culture, l'économie, et la coopération au développement.

Dans un article ¹, Hasni Abidi a soulevé la question de savoir si la Suisse saurait tirer parti de la plate-forme que constitue l'OSCE. Il a eu raison. De nouvelles perspectives s'ouvrent dans la mesure où nos partenaires méditerranéens nous exposent que la sécurité est une notion non pas négative mais positive. Il ne suffit pas d'imposer ou de réglementer, il faut créer. Mais que créer? Une communauté d'intérêts basée sur des

¹ "La Méditerranée, encore et encore", *La Tribune de Genève*, du 6 novembre 1996, p. 2.

prémises clairement articulées. Là intervient la réflexion sur le modèle de sécurité, qui a commencé lors de la présidence suisse de l'OSCE, et à laquelle les pays méditerranéens sont invités à apporter leur contribution.

Le contenu de ce modèle n'est pas encore bien déterminé. A partir du sommet de Lisbonne de décembre 1996, les travaux débiteront. Nous savons déjà maintenant qu'il sera indispensable non pas seulement de faire allusion à des "valeurs communes", mais de définir quelles sont ces valeurs, d'indiquer d'après quels principes la coopération se fera et à quelle aune les progrès seront mesurés. Ce modèle sera négocié dans une optique positive: nous pouvons tirer parti de l'ouverture créée par le sommet de Budapest pour œuvrer en commun à une contribution substantielle. Celle-ci présente, au stade même de son élaboration, un aspect d'œuvre commune. Il aurait été difficile d'être confronté à une première rédaction, si elle n'avait pas été préalablement discutée ensemble. Le caractère d'œuvre commune donne de l'envergure à ce premier texte.

Cette discussion procure l'occasion de développer ensemble la dimension humaine, qui est présente autant à l'OSCE que dans le processus multilatéral de paix au Proche-Orient. Il reste là-dessus beaucoup à faire. L'introduction de cette dimension signifie que la personne humaine prélève immédiatement le dividende de la paix. Ainsi naît la perception d'un changement, d'une ouverture dans le bon sens. Il ne suffit pas de constater que nous ne voulons plus de génération perdue. Nous devons œuvrer en commun pour qu'il n'y ait plus de génération perdue. D'où l'importance de la mise en place d'une texture économique qui aide à contrebalancer les difficultés passagères et permette de bâtir le futur.

Nous avons à disposition pour cela l'instrument de la politique multilatérale. Nous partageons les idées qui sont à la base du processus de Barcelone (dans lequel nous ne sommes cependant pas directement impliqués). Ce processus, ainsi que le disait le secrétaire d'Etat Franz Blankart, consiste à rééquilibrer

vers le Sud des priorités européennes en matière de bon voisinage. La continuation sur cette voie conduit à un saut qualitatif dans l'aménagement des relations internationales sur le pourtour de la Méditerranée. Telle est notre vision. Cela dit, chaque pas à franchir relève du concret. Nous ne saurions édifier une maison sur des parties de murs, de fenêtres ou de portes qui manquent. Il nous semble, tout en nous gardant de surestimer nos possibilités, que nous avons entamé ce saut qualitatif. Nous avons donné une première vie au chapitre méditerranéen de l'Acte final d'Helsinki. Nous nous sommes engagés davantage dans le processus multilatéral de paix au Proche-Orient. Nous avons des idées précises sur ce que sera notre initiative pour le commerce au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. Nous sommes conscients dans ce contexte de l'importance des sommets de Casablanca, d'Amman et du Caire. Nous avons le sentiment que notre coopération au développement a porté des fruits et qu'il s'agit de la maintenir. Nous restons sensibles à l'importance de nos relations bilatérales, notamment à celle de nos relations culturelles. Enfin, nous vivons à l'heure des sociétés civiles et des contacts directs qu'elles entretiennent. Une des leçons à tirer des sommets économiques, c'est que les relations d'affaires contribuent également à la paix.

L'objectif consiste à forger une communauté de destin qui ne vive pas dans la peur et la suspicion, mais qui tire parti de sa diversité culturelle et politique, et respecte cette diversité dans une optique d'avantage mutuel. Une communauté qui soit ancrée dans une paix, non pas imposée, mais créée sur la base de valeurs communes politiques autant que culturelles. Une communauté réunie autour des principes de l'Etat de droit et du respect des droits de l'homme. La finalité des relations internationales n'est-elle pas de donner sa chance à la personne humaine?

La Suisse et la sécurité en Méditerranée

Pierre Willa

Nous nous proposons de traiter de la Suisse et de la sécurité en Méditerranée. Pour mettre en perspective ce sujet, une rapide présentation de la situation passée et présente de cette région semble nécessaire, pour traiter ensuite des intérêts et de la présence suisse, en vue de proposer quelques suggestions pour la politique suisse en Méditerranée.

Le bassin méditerranéen est le point de rencontre de trois continents, entre les sociétés riches du Nord et les pays en développement du Sud, une région où cohabitent trois religions et où de multiples civilisations se font face. C'est donc un lieu de frictions entre différentes réalités et imaginaires, un lieu de luttes d'influences et une région stratégique de la planète, notamment pour ses ressources énergétiques. Les défis à la sécurité, particulièrement pour le continent européen, y sont donc nombreux, et de nouvelles menaces se sont révélées depuis la fin de la guerre froide: les différences de développements économiques entre les deux rives, avec les problèmes sociaux qui en découlent, les migrations, la prolifération et le trafic d'armes, des conflits internes à la région ou la montée des extrémismes n'en sont que quelques exemples. La sécurité et la stabilité de l'Europe sont donc intimement liées à la sécurité en Méditerranée.

La guerre froide avait découplé en bonne partie la sécurité de l'Europe de celle du bassin méditerranéen, et de celle du Moyen-Orient. Comme le continent européen, la Méditerranée était alors influencée par le conflit global qui opposait les deux superpuissances d'alors. Les Etats de la région se divisaient alors en pro-soviétiques, pro-américains et non-alignés. Cet ordre bipolaire s'est concrétisé en Méditerranée par une présence permanente des deux puissances, notamment sous forme de flottes de guerre. Cette présence massive a favorisé un surarmement du pourtour méditerranéen, certains Etats du Sud et de l'Est pratiquant le jeu de la concurrence entre les deux Grands monnayaient ainsi leurs allégeances contre des armes, qu'ils destinaient souvent à la défense contre leurs voisins proches plutôt que contre le rival de leur protecteur.

Cette politique découlant de l'ordre bipolaire s'exprimait aussi par des alliances plus ou moins ponctuelles avec les Etats de la région. Tout processus sérieux de règlement de conflits, de diplomatie préventive ou de coopération approfondie était ainsi devenu impossible. Cette situation, comme la guerre froide, imposa alors une définition de la sécurité étroitement militaire. On trouvait là la justification à la militarisation de la région, comme à l'oubli d'autres menaces. La sécurité en Méditerranée, sous suprématie américaine, était avant tout synonyme de la sécurité du flanc sud de l'OTAN et de son principal allié au Moyen-Orient, Israël.

Fin de guerre froide en Méditerranée

La fin de la guerre froide n'a pas immédiatement entraîné de bouleversements profonds en Méditerranée, au contraire des Etats de l'Est européen, bien que cette mer fût durant ces années un des principaux théâtres d'affrontement. Ceci tient sans doute au statut périphérique du bassin par rapport à l'Europe, mais aussi aux racines historiques profondes des problèmes qui affectent cette zone, sur lesquels l'ordre bipolaire s'était greffé.

Les divisions Est-Ouest et Nord-Sud se sont en effet souvent superposées à de vieux problèmes, en les traduisant en des termes nouveaux. Les effets de la fin de la guerre froide furent toutefois nombreux, bien que plus lents à apparaître. D'anciens conflits purent ainsi ré-émerger, comme de nouveaux problèmes ou défis apparaître en Méditerranée. Ainsi, l'attention s'est détournée de l'Europe vers ses périphéries, de l'Est et du Sud, nouvelles zones de préoccupations stratégiques. Toutefois, l'intérêt pour les pays de l'Est du continent fut plus intense du fait des changements fondamentaux qui s'y produisaient, et de l'ouverture soudaine de l'Europe de l'Ouest vers des territoires auparavant séparés d'elle. Bien qu'un peu négligée par l'Europe, la Méditerranée a trouvé avec la fin de la guerre froide une autonomie relative, que la surdétermination de l'ordre bipolaire avait rendu impossible.

De nouveaux risques sont nés depuis 1990, en Méditerranée comme dans le reste du monde, mais aussi de nouvelles dimensions pour la coopération. L'espace méditerranéen est ainsi un univers en reformation avec l'apparition de nouveaux acteurs, de nouveaux rapports de force, la naissance de nouveaux pouvoirs, tout comme de nouveaux équilibres et affrontements. Un univers plus complexe, où la possibilité de prendre position par rapport à un environnement bien défini a disparu, peut-être plus en Méditerranée qu'ailleurs. La fin de la guerre froide et, plus tard, la guerre du Golfe, ont lié à nouveau la sécurité de l'Europe et celle de la Méditerranée et du Moyen-Orient. De même, la guerre du Golfe a permis l'affirmation du *leadership* américain dans la région ainsi que la désintégration d'un front arabe déjà fragile.

Face à ces nouvelles dimensions de son environnement, l'Europe devait se trouver un rôle indépendant. La nouvelle Europe a une influence importante sur la stabilité et l'évolution des Etats de la région, de par son intégration et son évolution vers une nouvelle forme d'organisation politique, comme par sa proximité. La Méditerranée sera dans le futur la principale

frontière de l'Union européenne (UE) avec la Communauté des Etats indépendants, et les événements prenant place dans cet environnement proche ne peuvent qu'avoir des répercussions sur le continent. L'UE a ainsi développé une nouvelle politique, dont la déclaration de Barcelone marque le début, et qui semble vouloir poser la définition de nouvelles règles pour les relations entre elle et ses voisins du Sud.

La Suisse et la Méditerranée

Dans ce nouveau contexte, la Suisse garde aussi des intérêts dans la région. Genève n'est-elle pas plus proche de la Méditerranée que de Paris? La Suisse reste cependant non méditerranéenne géographiquement et non-européenne politiquement, comme l'a souligné l'ambassadeur N. Imboden, bien qu'elle partage le même destin, souvent les mêmes intérêts que le reste du continent et doive faire face aux mêmes défis posés par les relations Nord-Sud. Elle se doit malgré tout de maintenir des relations étroites avec les pays de la région. Elle ne peut pas se reposer sur la politique méditerranéenne de l'Union et doit défendre elle-même ses intérêts et les liens qui l'attachent au bassin méditerranéen.

Ceux-ci sont de nature diverse: les plus importants relèvent bien sûr des échanges commerciaux. Demeurant un des principaux pays exportateurs du monde, la Suisse a tout intérêt à développer les relations économiques existantes avec les pays du pourtour méditerranéen, pour ne pas se faire distancer sur ces marchés par ses concurrents européens et mondiaux. Dans le contexte de la mondialisation en cours, par son poids économique et les positions stratégiques qu'elle occupe dans différentes institutions économiques (OMC, AELE), la Suisse peut améliorer sa position, malgré tout marginale, sur ces marchés méditerranéens prometteurs et quelquefois émergents. Bien qu'absente du processus euro-méditerranéen, la Suisse n'est pas restée inactive. Elle a participé aux différents sommets MENA, et de-

meure l'un des dix premiers investisseurs étrangers dans nombre des Etats concernés. De même, les différentes formes d'aide que la Suisse apporte à la région ne sont pas négligeables. Tout d'abord bien sûr par le canal humanitaire, cherchant à alléger le poids que supportent des populations suite à des guerres ou des catastrophes naturelles. De plus, l'aide ou plutôt les échanges technologiques établis entre la Suisse et les rives sud et est du bassin sont la base d'un potentiel de développement pour ces pays.

A ces divers liens économiques et humanitaires s'ajoutent ceux que la Suisse a tissés, au cours de sa présidence notamment, au sein de l'OSCE, l'une des seules organisations politiques dont la Confédération fait partie. De par sa dimension méditerranéenne, l'OSCE a été l'une des premières institutions européennes à s'occuper du bassin de la Méditerranée. L'action suisse dans ce dernier cadre a ainsi eu des influences directes sur les événements prenant place dans cet espace. Le maintien du dialogue et sa volonté de rester solidaire avec les Etats de la région de même que s'impliquer plus dans les processus de paix du bassin, notamment celui du Moyen-Orient, montrent les attaches politiques que la Suisse garde avec cette région. On ne doit pas non plus omettre les efforts suisses relatifs à la prévention des crises et aux mesures de maintien de la paix sur le pourtour du bassin, et qui ont des implications politiques tant externes qu'internes. De plus, les objectifs fixés par la politique extérieure suisse soulignent l'importance pour la Confédération de la défense des droits de l'homme et du droit international dans le monde. La Méditerranée est un des terrains de prédilection de cette lutte, d'autant plus important qu'elle est proche géographiquement. Les liens de la Confédération avec la Méditerranée se nouent aussi par le biais de la population originaire de cette région, résidente en Suisse, comme par l'accueil de réfugiés. La Suisse devient ainsi, par leur intermédiaire, une caisse de résonance possible des évolutions politiques et économiques du bassin.

La dimension culturelle des relations que la Suisse entretient avec la Méditerranée est également importante, ceci de deux manières. Tout d'abord par les racines méditerranéennes de l'héritage culturel qui a bâti et coloré la société suisse depuis des siècles, de même que par les populations immigrées qui maintiennent des contacts avec leurs pays d'origine, tout en s'intégrant en Suisse. La situation actuelle de l'islam en Suisse, religion que pratiquent une bonne partie de ces populations, en est un corollaire. La Confédération "se méditerranéise" ou "helvétise" ces cultures, dans un échange qui fait évoluer la Suisse, avec les soubresauts politiques et sociaux que l'on connaît. La Suisse a ainsi des liens bien établis avec cette région. Au total, les différentes menaces et problèmes présents en Méditerranée remettent ainsi en cause les relations helvético-méditerranéennes.

Quel rôle méditerranéen possible pour la Suisse?

Face à ces défis présents dans le bassin méditerranéen, les solutions sont autant économiques, politiques que socio-culturelles. L'instabilité de la région est multifactorielle et requiert une définition de la sécurité multidimensionnelle.

La Suisse peut apporter sa pierre au nouvel édifice de plusieurs manières. Du point de vue interne, la Méditerranée, par sa population immigrée, pose plusieurs questions qui ne peuvent trouver une réponse qu'au niveau local en premier lieu. Cependant, les solutions que trouvera la Suisse peuvent enrichir et améliorer les politiques de migration et d'intégration que chaque Etat du continent tente d'appliquer, pour favoriser le dialogue culturel et la compréhension entre les deux rives. Il est clair que certains enjeux méditerranéens, comme par exemple les migrations, demandent des solutions globales, en collaboration non seulement avec l'Union européenne et les pays concernés, mais plus largement avec les Etats membres de l'ONU. Les différentes possibilités de dialogue bilatéral et multilatéral sont

un point de départ pour des solutions équilibrées. On l'a dit, la Suisse est active dans le domaine économique par son aide financière et ses entreprises multinationales. Elle participe ainsi au développement des pays concernés et facilite les ajustements demandés à ces économies par la mondialisation.

Cependant, la politique suisse en Méditerranée semble se limiter actuellement au seul domaine économique. Elle ne paraît exister qu'en relation avec la politique européenne. La Suisse emboîte le pas à l'Union, sans pouvoir participer à la définition de ses options, ni apporter des contributions différentes de celles de l'Europe. La politique suisse semble courir après celle de l'UE. La situation actuelle de la Suisse, comme ses qualifications, devrait la pousser à agir en accord avec la ligne européenne tout en s'en démarquant, et en aidant à régler des problèmes et des conflits présents dans la région, entre Etats et avec les puissances externes. Le rôle de la Norvège dans le processus de paix au Moyen-Orient est là exemplaire. Pourquoi ne pas en faire autant avec la Libye ou certains conflits de frontières entre Etats de la région? Le statut suisse de médiateur neutre durant la guerre froide reste utile pour exercer des bons offices qui, sans pour autant jouer les premiers rôles, permettraient à la Confédération d'avoir une vocation politique propre défendant ses intérêts dans la région, tout en contribuant à une meilleure compréhension entre les deux rives et apportant sa contribution à la politique européenne en Méditerranée. La Suisse n'a de plus aucun passé colonial, qui grève et connote souvent les positions de l'Union européenne et de ses Etats membres. Pour se préparer une place dans les nouvelles relations euro-méditerranéennes, la Suisse devrait déterminer quelle coordination avec les Etats européens est possible sur les intérêts communs présents.

Durant cette période de redéfinition des équilibres, elle se doit de déterminer des relations bilatérales avec les Etats de la Méditerranée, à côté des liens atlantiques et européens. Certaines initiatives suisses favorisant une formation diplomatique et

universitaire commune et ainsi une meilleure compréhension entre les Etats du pourtour méditerranéen semble être une bonne voie à moyen terme pour les contributions helvétiques à la stabilité du bassin. A ce même niveau, la Suisse peut apporter sa connaissance et son expérience politique – pour ce qui est par exemple de l'organisation de l'Etat, du fédéralisme et du respect des minorités. Plusieurs régimes de la région ont engagé une ouverture politique et une réorganisation de l'Etat, que la Suisse pourrait aider en conseillant les gouvernements qui le demandent.

De même, les rapports actuels qu'entretient la Suisse avec l'Union européenne représentent peut-être une forme possible de relations entre certains Etats méditerranéens et l'UE dans l'avenir. Cette forme de relations avec l'Union, proche et distendue à la fois, pourrait devenir plus courante, et remplacer la relative dépendance actuelle: Malte semble choisir cette voie suite aux dernières élections et l'UE semble préférer ce type d'option avec la Turquie, plus que l'adhésion, pour l'instant hypothétique de ce pays.

Au total, la situation particulière de la Suisse, très souvent handicapante, européenne mais non communautaire, peut ainsi devenir un atout relatif dans ses relations extérieures. La Suisse a un rôle à jouer en Europe et dans le monde ne serait-ce que par sa puissance économique et malgré son statut politique particulier, souvent désavantageux. Une politique extérieure active reste encore un des meilleurs moyens d'assurer l'avenir, les valeurs et le bien-être d'un pays, comme de consolider une adhésion potentielle à l'Union européenne et à l'ONU. La Confédération, bien que centrée avec raison sur ses liens européens, doit construire et garder des ponts avec la Méditerranée. Elle favorisera ainsi la stabilité tant de l'Europe que du bassin méditerranéen en apportant ses spécificités et sa participation aux efforts communs.

Bibliographie indicative

Ouvrages et articles ¹

- ALIBONI, Roberto, JOFFE, E. George H., NIBLOCK, Tim (eds), *Security Challenges in the Mediterranean Region*, Londres, Frank Cass, 1996, 195 p.
- ALLIES, Paul, "Les régions du Sud et les programmes méditerranéens de l'Union européenne", *Pôle sud: revue de science politique*, 2 (automne 1995).
- BENHAYOUN, Gilbert, CATIN, Maurice, REGNAULT, Henri, *L'Europe et la Méditerranée: intégration économique et libre-échange*, Paris, L'Harmattan, 1997, 191 p. (Emploi, industrie et territoire)
- BENSIDOUN, Isabelle, CHEVALLIER, Agnès, *Europe-Méditerranée: le pari de l'ouverture*, Paris, Economica, 1996, 178 p. (Collection CEPII)
- BIN, Alberto (ed.), *Cooperation and Security in the Mediterranean: Prospects after Barcelona*, La Vallette, Mediterranean Academy of Diplomatic Studies University, 1996, 176 p.
- BISTOLFI, Robert, (éd.), *Euro-Méditerranée: une région à construire*, Paris, Publisud, 1995, 342 p. (Espaces méditerranéens)
- CALLEYA, Stephen C., *Selected Topics of Mediterranean Relations*, La Vallette, Mediterranean Academy of Diplomatic Studies University, 1996 (Lectures Series; 1).

¹ A deux exceptions près, les publications retenues sont toutes postérieures à 1995.

- COLARD, Daniel, "La Conférence de Barcelone et le partenariat euro-méditerranéen", *Défense nationale* 52 (février 1996), pp. 109-18.
- Demain, la Méditerranée: la parole est aux riverains du Sud*, Paris, Publisud, 1995, 273 p. (Strademed; 2) [Actes du séminaire de la Tour Blanche, Toulon, les 22 et 23 juin 1995, organisé par la Fondation méditerranéenne d'études stratégiques (FMES) de Toulon et l'Istituto affari internazionali (IAI) de Rome].
- DAGUZAN, Jean-François, GIRARDET, Raoul (éds), *La Méditerranée, nouveaux défis, nouveaux risques*, Paris Publisud-Case, 1995, 255 p. (Géostratégie)
- Forum civil Euromed: vers un nouveau scénario de partenariat euro-méditerranéen*, Barcelone, Institut catala de la Mediterrania d'estudis i cooperació, 1996, 367 p.
- GILLESPIE, Richard, *The Euro-Mediterranean partnership: political and economic perspectives*, Londres, Frank Cass, 1997, 193 p.
- HIBOU, Béatrice, MARTINEZ, Luis, *Le partenariat euro-maghrébin, un mariage blanc?*, Paris, Fondation nationale des sciences politiques, novembre 1998, 37 p. (Les études du CERI; 47)
- JOFFE, George (ed.), *Perspectives on development: the Euro-Mediterranean partnership*, Londres, Frank Cass, 1998 (*The Journal of North African studies*; 3/2).
- KAYSER, Bernard, *Méditerranée: une géographie de la fracture*, Aix-en-Provence, Edisud/Toukbal, 1996, 126 p. (Encyclopédie de la Méditerranée: 1, Série temps présent)
- KERDOUN, Azzouz, *La sécurité en Méditerranée: défis et stratégies*, Paris, Publisud, 1995, 197 p. (Géostratégie)
- KHADER, Bichara, *Le Partenariat euro-méditerranéen*, Bruxelles, CERMAC [Louvain-la-Neuve], 71 p. (*Les cahiers du monde arabe*; N° 119-20, août 1995)
- —, *Le Partenariat euro-méditerranéen, après la conférence de Barcelone*, Paris, L'Harmattan, 1997, 229 p. (Les cahiers de Confluences)
- —, (éd.), *L'Europe et la Méditerranée, géopolitique de la proximité*, Paris, L'Harmattan; Louvain-La-Neuve, Academia, 1994, 378 p. (Histoires et perspectives méditerranéennes)

- LESSER, Ian O., TELLIS, Ashley, *Strategic exposure: consequences of proliferation around the Mediterranean*, Santa Monica CA, Rand, 1996, 107 p. (Arroyo Center, Report N° MR-742-A)
- MARQUINA BARRIO, Antonio (éd.), *Perceptions mutuelles dans la Méditerranée: unité et diversité / Mutual perceptions in the Mediterranean: unity and diversity*, Paris, Publisud; Madrid, Universidad Complutense-UNISCI, 1998, 242p.
- Mediterranean Partnership: Conference Proceedings* [Real Academia de Bellas Artes, Madrid, October 5-6, 1995], Bruxelles, The Philip Morris Institute for Public Policy Research, [sd; 1996], 57 p.
- Méditerranée: le pacte à construire*, Paris, Publisud/Fondation méditerranéenne d'études stratégiques, 1997, 276 p. (Strademed; 3)
- RAHMANI, Tahar, BEKKOUCHE, Adda, *Coopération décentralisée: l'Union européenne en Méditerranée occidentale*, Paris, Editions Continent Europe, 1995, 185 p. (Références européennes)
- REYNAUD, Christian, SID AHMED, Abdelkader (éds), *L'avenir de l'espace méditerranéen: actes du colloque* [Colloque organisé par le Crédit mutuel méditerranéen à Montpellier, septembre 1990], Paris, Publisud / Crédit mutuel méditerranéen, 1991, 985 p. (Le développement dans les faits)
- SCHEBEN, Thomas, *Towards a Partnership between Europe and the Mediterranean, Security and Peace*, Le Caire, KAD, septembre 1995.
- TEBOUL, René, *L'intégration économique du bassin méditerranéen*, Paris, L'Harmattan, 1997, 264 p. (Histoire et perspectives méditerranéennes)
- ZORGBIBE, Charles, *La Méditerranée sans les Grands?*, Paris, Presses universitaires de France, 1980, 169 p. (Perspectives internationales); nouvelle édition, 1997, 210 p. (Quadrige; 229)

Périodiques

- L'Annuaire de la Méditerranée*, Casablanca/Rabat, GERM [Groupeement d'études et de recherches sur la Méditerranée]; Paris, Publisud, 1 (1996) et ss.
- Confluences en Méditerranée*, Paris, L'Harmattan, 1 (1991) et ss. [trimestriel]

Mediterranean Quarterly: a Journal of Global Issues, Durham NC, Duke University Press, 1 (Winter 1990) et ss.

Mediterranean Politics, Londres, Pinter Publishers, 1 (1994)–2 (1996) [annuel]; Londres, Frank Cass, 1 (1996) et ss. [quadrimestriel]

Revista CIDOB d'afers internacionals, Barcelone, Centre d'informació i documentació internacionals, 1 (1983) et ss. [trimestriel]

Rive: rivista di politica e cultura del Mediterraneo, Rome, Università del Mediterraneo, 1 (1996) et ss. [trimestriel]

Sites d'Internet: documents, études, réunions, colloques, publications, programmes de recherches ²

Fundació CIDOB (Centre d'informació i documentació internacionals a Barcelona): centre créé en 1973, doté d'un statut de fondation privée à partir de 1979, il devient en 1997 un institut universitaire d'études internationales spécialisé dans les questions d'Amérique latine, de la Méditerranée et du monde arabe, ainsi que des pays d'Asie et d'Europe orientale.

www.cidob.es/

EuroMeSCo (Euro-Mediterranean Study Commission), Sesimbra: mise sur pied à partir de février 1994 par The Institute for Strategic and International Studies, Lisbonne.

www.euromesco.net/

Institut MEDEA, Bruxelles (Institut européen de recherche sur la coopération méditerranéenne et euro-arabe): association sans but lucratif créée en juillet 1995 et active à partir d'avril 1996, dans le but de faciliter l'échange d'informations et d'idées entre les milieux politiques et universitaires, ainsi que ceux des médias et des ONG concernés par la coopération, le développement et la stabilité dans la région méditerranéenne et dans les relations euro-arabes.

www.medeabe.be/

² Le troisième volume de *L'Annuaire de la Méditerranée* (1998, pp. 508-09) indique une dizaine de bases, ainsi que des textes isolés d'études ou de rapports divers qui sont également disponibles sur le réseau.

Strademed, Toulon/Milan: association de droit belge créée en 1996 et fédérant vingt-sept partenaires de la Fondation méditerranéenne d'études stratégiques (Toulon), dans le but notamment d'animer un cycle de formation et un centre international de rencontres et d'échanges, ainsi que de développer un pôle méditerranéen d'analyse des stratégies de coopération, de développement et de sécurité interméditerranéennes.

www.strademed.org/

Mediterranean Academy of Diplomatic Studies, La Vallette (Malte)

mads.diplomacy.edu:81/

Centro europeo Euro-Med (Università di Catania, Dipartimento di studi politici): créé en 1997, en vertu d'un accord avec la Commission européenne et dans le cadre de l'Action Jean-Monnet (DG X).

www.fscpo.unict.it/EuroMed/euromed.htm

Forum Euromed, Barcelone

www.catalonia.gencat.es/icm/euromed

Centre d'études prospectives et d'informations internationales, Paris: travaux; publications, etc.

www.cepii.fr/

Commission européenne, Bruxelles: DG IB

europa.eu.int/en/comm/dg1b/index_fr.htm

dont: Euro-Mediterranean Partnership (EuroMed Internet Forum; Euro-Arab Management School)

europa.eu.int/en/comm/dg1b/euro-med_en.htm

Rafael Estrella (député de Granada, porte-parole pour les questions internationales du Parti socialiste ouvrier espagnol)
www.ctv.es/USERS/estrella

Sites d'Internet

www.euromesco.net/
www.ctv.es/USERS/estrella/
www.cidob.es/xarxeta/
www.medeas.be/
www.strademed.org/
heimedac.unige.ch/
www.fscpo.unict.it/EuroMed/euromed.htm
europa.eu.int/en/comm/dg1b/euro-med

Abréviations utilisées

AELE / EFTA	Association européenne de libre-échange
ASEAN	Association of South East Asian Nations
CE / EC	Communauté(s) européenne(s)
CIG / IGC	Conférence intergouvernementale
CPE / EPC	Coopération politique européenne
ECU	European Currency Unit
EEE / EEA	Espace économique européen
FAO	UN Food and Agriculture Organisation
FIS	Front islamique du salut
FMI / IMF	Fonds monétaire international
FTA	Free Trade Area
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
MENA	Middle East-North Africa
MPC	Mediterranean Partner Country (-ies)
NAFTA / ALENA	North American Free Trade Agreement
NTB	Non-Tariff Barrier
OCDE / OECD	Organisation pour la coopération et le développement économiques
OIT / ILO	Organisation internationale du travail
OLP / PLO	Organisation de libération de la Palestine
OMC / WTO	Organisation mondiale du commerce
ONG / NGO	organisation(s) non gouvernementale(s)
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PECO	pays d'Europe centrale et orientale
PESC	politique étrangère et de sécurité commune
PTM	pays tiers méditerranéen(s)
UE / EU	Union européenne
UEO / WEU	Union de l'Europe occidentale

Liste des participants

CERI	Centre d'études et de recherches internationales, Paris
DFAE	Département fédéral des Affaires étrangères, Berne
DFEP	Département fédéral de l'Economie publique, Berne
IFRI	Institut français des relations internationales, Paris
IRIS	Institut de relations internationales et stratégiques, Paris
IUHEI	Institut universitaire de hautes études internationales, Genève

Les auteurs des communications publiées dans ce volume sont indiqués en gras.

Walid M. ABDELNASSER – Docteur en sciences politiques (IUHEI). Auteur notamment de *The Islamic Movement in Egypt: Perceptions of International Relations, 1967-1981*, Londres, Kegan Paul, 1994, et de *Three Regional Spheres in Iran's Foreign Policy*, Le Caire, Al-Ahram, 1996.

Hasni ABIDI – Diplômé en relations internationales et en études européennes (Université de Genève). Ancien attaché de recherches à l'Institut national d'études de stratégie globale (Alger); auteur de "Gestion de l'islamisme politique", dans *Algérie: bilan d'une évolution chaotique*, Lise Garon (éd.), Ste-Foy (Québec), Presses de l'Université de Laval, 1998. Il est actuellement assistant de recherche à l'Institut européen de l'Université de Genève où il prépare une thèse de doctorat sur l'Algérie.

Saleh Bakr AL-TAYAR – Docteur d'Etat en droit privé (Université de Rennes). Actuellement conseiller juridique en Arabie saoudite et à la Ligue islamique mondiale (La Mecque). Président du Cen-

tre d'études euro-arabe (Paris), il est auteur de nombreux articles juridiques.

Ural AYBERK – Professeur titulaire de sciences politiques (Université de Genève). Auteur notamment de “Les groupes d'intérêt turcs face à la CE” (avec Emre Boduroglu), pp. 203-32 dans *L'Europe du Sud dans la Communauté européenne: analyse comparative des groupes d'intérêt et de leur insertion dans le réseau communautaire*, Paris, Presses universitaires de France, 1990 (éd., avec Dusan Sidjanski); et de “La Turquie et les scénarios européens: approche politique”, dans *Le rôle géostratégique de la Turquie*, Didier Billion (éd.), Paris, IRIS-Presses, 1995, pp. 85-109.

Mustapha BENCHENANE – Professeur de droit à l'Université Jean-Monnet de St-Etienne, conférencier au Collège de défense de l'OTAN à Rome et consultant à la Fondation méditerranéenne d'études stratégiques de Toulon. Auteur notamment de *Pour un dialogue euro-arabe*, Paris, Berger-Levrault, 1983.

Alberto BIN – Ancien directeur adjoint de l'Académie méditerranéenne d'études diplomatiques à La Vallette (Université de Malte), il s'occupe actuellement des questions méditerranéennes à l'OTAN. Auteur notamment de *Desert Storm: a forgotten war*, Westport CT, Praeger, 1998 (en collaboration avec Richard Hill et Archer Jones), et éditeur de *Co-operation and Security in the Mediterranean: Prospects after Barcelona*, La Vallette, Mediterranean Academy of Diplomatic Studies University, 1996.

Robert BISTOLFI – Ancien conseiller à la Commission européenne (Direction générale des relations extérieures). Editeur de *Euro-Méditerranée: une région à construire*, Paris, Publisud, 1995, et de *Islams d'Europe*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 1995 (en collaboration avec François Zabbal).

Mohamed Abdelaziz BOUGUETAÏA – Directeur à l'Agence algérienne de coopération internationale. Auparavant, il avait été chargé de recherche historique au Service central des archives militaires, et chargé d'études et de synthèses à la Direction des services financiers au Ministère de la Défense nationale à Alger.

Boualem BOUGUETAÏA – Docteur en sciences politiques, il est directeur des affaires juridiques au Ministère algérien des Affaires étrangères.

Philippe BRAILLARD – Professeur de sciences politiques à l'Université de Genève. Auteur notamment de *Mythe et réalité du non-alignement*, Paris, Presses universitaires de France, 1987, de *Les relations internationales*, Paris, Presses universitaires de France, 1997, 5e éd., (en collaboration avec Mohammad-Reza Djalili), et de "La situation de la sécurité en Europe", dans *La sécurité en Europe: vers une flexibilité interinstitutionnelle?*, Frédéric Espósito et René Schwok (éds), Genève, Georg Editeur / Institut européen, 1997.

Salvino BUSUTTIL – Docteur en sciences économiques (Manchester, Rome). Président de Foundation for International Studies (La Vallette) et du Centre méditerranéen des droits de l'homme (Montpellier); depuis février 1999, il est ambassadeur de Malte en France.

Alain CAMPIOTTI – Ancien rédacteur en chef adjoint du *Nouveau Quotidien*; actuellement rédacteur en chef adjoint du quotidien *Le Temps*, Genève.

Robert CHARVIN – Professeur de droit public à l'Université de Nice. Auteur notamment de *Le syndrome Kadhafi*, Paris, Editions Albatros, 1988 (en collaboration avec Jacques Vignet-Zuns).

Mehdi CHEHADE – Docteur de philosophie politique (Université de Nanterre). Directeur exécutif du Centre d'études euro-arabe à Paris.

Smaïl CHERGUI – Diplomate. Ancien consul général d'Algérie à Genève; actuellement ambassadeur à Addis-Abeba.

Victoria CURZON PRICE – Professeur d'économie politique à l'Université de Genève; directeur jusqu'en 1998 de l'Institut européen. Auteur de travaux sur le commerce international et le rôle du GATT/OMC, ainsi que sur l'intégration économique européenne, la politique industrielle de l'UE et la concurrence au sein du marché unique.

Dominique DAVID – Professeur de relations internationales à l’Ecole spéciale militaire de St-Cyr (Coëtquidan), chargé d’enseignement à l’Université de Paris-I et chargé de mission auprès du directeur de l’IFRI. Auteur notamment de *Conflits, puissances et stratégies en Europe: le dégel d’un continent*, Bruxelles, Bruylant, 1992.

Mohamed-Salah DEMBRI – Etudes à la Sorbonne. Ancien ministre algérien des Affaires étrangères, ancien ambassadeur d’Algérie au Canada et en Grèce, il est actuellement représentant permanent de l’Algérie auprès de l’Office des Nations unies à Genève. En novembre 1995, il a dirigé la délégation algérienne à la Conférence de Barcelone. Auteur d’études publiées dans diverses revues scientifiques.

Gérard DESTANNE de BERNIS – Professeur de sciences économiques à l’Université de Grenoble, directeur de l’Institut de sciences mathématiques et économiques appliquées (Paris). Auteur et co-auteur de nombreux ouvrages dont le manuel sur les *Relations économiques internationales* (avec Maurice Byé [1948]), Paris, Dalloz, réédité à plusieurs reprises depuis 1971.

Mohammad-Reza DJALILI – Professeur associé de relations internationales à l’IUHEI et à l’Institut universitaire d’études du développement de Genève. Auteur notamment de *Les relations internationales*, Paris, Presses universitaires de France, 1997, 5e éd. (en collaboration avec Philippe Braillard); éditeur de *Moyen-Orient: migrations, démocratisation, médiations*, Paris, Presses universitaires de France, 1994 (avec Riccardo Bocco).

Carlos ECHEVERRÍA JESÚS – Professeur à l’Universidad Complutense de Madrid (Centre supérieur d’études de la défense nationale). Il enseigne également au Collège de défense de l’OTAN à Rome et à l’Institut d’études de sécurité de l’UEO à Paris. Auteur de publications sur le Maghreb, le monde arabe et islamique, et sur la sécurité et la coopération en Méditerranée.

Fernanda FARIA – Chercheuse associée à l’Institut d’études stratégiques et internationales de Lisbonne, auteur notamment de “The

Mediterranean: a new priority in Portuguese foreign policy”, *Mediterranean politics*, 2 (Autumn 1996).

Antoine FLEURY – Professeur d’histoire des relations internationales à l’Université de Genève. Directeur de la recherche pour l’édition des *Documents diplomatiques suisses / Diplomatische Dokumente des Schweiz*, 17 volumes parus depuis 1978 (Berne, Benteli, puis Zurich, Chronos Verlag). Auteur récemment de “La sécurité collective au XX^e siècle: dimension universelle et régionale”, *Relations internationales*, N° 86 (été 1996).

Bertrand GALLET – Directeur de recherches à l’IRIS. Député (1988-93) à l’Assemblée nationale (PS, Eure-et-Loir); auteur notamment de *Précis de politique étrangère*, Paris, Ellipses, 1996.

Mondher GARGOURI – Professeur d’économie à l’Université de Tunis. Auteur de travaux sur l’espace méditerranéen et le rôle de la Tunisie, il prépare actuellement une étude sur le *Partenariat euro-méditerranéen: la Tunisie à l’heure de la mise à niveau*.

Curt GASTEYGER – Professeur honoraire à l’IUHEI, directeur du Programme d’études stratégiques et de sécurité internationale. Membre du Conseil consultatif de l’ONU pour les questions du désarmement, il collabore par ailleurs à plusieurs journaux d’audience internationale. Auteur notamment de *An Ambiguous Power: The European Union in a Changing World. Strategies for Europe*, Gütersloh, Bertelsmann Foundation Publishers, 1996.

Laurent GOETSCHHEL – Docteur en sciences politiques (IUHEI). Directeur du programme PNR12 au Fonds national suisse de la recherche scientifique; collaborateur scientifique à la Fondation suisse pour la paix (Berne).

Abdelhamid GUERFI – Co-fondateur de l’Institut Ibn-Khaldoun de formation et de conseil en management (Annaba), il en est actuellement le directeur d’études. Auteur notamment de *Développement de la sociologie et sous-développement des sociétés*, de *Management stratégique et culture d’entreprise*, et de *Cultures nationales et développement*.

Kai HAFEZ – Docteur en sciences politiques, chercheur associé à l’Orient Institut de Hambourg. Editeur notamment de *Der Islam und der Westen: Anstiftung zum Dialog*, Francfort/M., Fischer Taschenbuch Verlag, 1997.

Nicolas IMBODEN – Ambassadeur à l’Office fédéral des affaires économiques extérieures à Berne, délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, et représentant suisse auprès de plusieurs institutions financières internationales. Auteur de publications traitant des problèmes du développement et de la position internationale de la Suisse.

E. George H. JOFFÉ – Directeur de recherches au Royal Institute of International Affairs, et vice-directeur du Geopolitics and International Boundaries Research Centre à Londres. Co-éditeur de la revue *Mediterranean Politics* et du *Journal of North African Studies*, il a dirigé notamment *Security challenge in the Mediterranean region*, Londres, Frank Cass, 1996 (en collaboration avec Roberto Aliboni et Tim Niblock).

Annette JÜNEMANN – Docteur en sciences politiques (Université de Hambourg). Actuellement *Hochschulassistentin* en études européennes à l’Université de Cassel où elle prépare une thèse d’habilitation sur “Europäische Mittelmeerpolitik im globalen Wandel”. Auteur notamment de “Die Algerienpolitik der Europäischen Union: Demokratischer Beistand oder Angst vor dem islamistischen Nachbarn?”, dans *Der Islam und der Westen: Anstiftung zum Dialog*, Kai Hafez (éd.), Francfort/M., Fischer Taschenbuch Verlag, 1997, pp. 125-35.

Bichara KHADER – Professeur de sciences politiques et sociales à l’Université catholique de Louvain-la-Neuve; directeur du Centre d’études et de recherches sur le monde arabe contemporain (CERMAC). Auteur notamment de *Le grand Maghreb et l’Europe: enjeux et perspectives*, Paris, Editions Publisud; Ottignies, Quorum-Cermac, 1992; *L’Europe et la Méditerranée, géopolitique de la proximité*, Paris, L’Harmattan, 1994, et de *Partenariat euro-méditerranéen: après la Conférence de Barcelone*, Paris, L’Harmattan, 1997.

André LAVERGNAT – Mandataire international pour la réalisation d'unités de traitement de déchets de bio-masse. Ancien président de l'Union maraîchère romande et de la Commission cantonale de la formation professionnelle.

Luis LEMA – Ancien journaliste au *Journal de Genève et Gazette de Lausanne*. Actuellement chef de la rubrique internationale du quotidien *Le Temps*, Genève.

Adrián MAC LIMAN – Responsable du Département Méditerranée-Monde arabe à la Fundació CIDOB (Centre d'informació i documentació internacionals a Barcelona). Auteur notamment de *Initiative euro-méditerranéenne de l'Union européenne: la réponse des pays tiers-méditerranéens*, Barcelone, Fundació CIDOB, 1995.

Esther MAMARBACHI – Ancienne journaliste au *Journal de Genève et Gazette de Lausanne*; actuellement au quotidien *Le Temps*, Genève.

Antonio MARQUINA BARRIO – Professeur de relations internationales à l'Université Complutense de Madrid; directeur de l'Unité de recherches en sécurité et coopération (UNISCI). Auteur notamment de *Confidence Building and Partnership in the Western Mediterranean: Tasks for preventive diplomacy and conflict avoidance*, Mosbach (Allemagne), AFES Press, 1994.

Aldo MATTEUCCI – Secrétaire général adjoint de l'Association européenne de libre-échange (Genève); ancien chef de section de l'intégration économique au Bureau de l'intégration (DFAE/DFEP).

André NAEF – Editorialiste à la *Tribune de Genève*.

Georges NIVAT – Professeur de littérature et de civilisation russes à l'Université de Genève; directeur depuis 1998 de l'Institut européen.

Davide ORIFICI – Candidat au doctorat en sciences politiques (IU-HEI), travaillant sur "The Nature of Co-operative Security Rela-

tions in the Western Mediterranean: a view from the Maghreb Countries". Actuellement stagiaire au DFAE.

Heinrich REIMANN – Docteur en droit (Université de Zurich). Ancien ambassadeur de Suisse en Iran, en Algérie et en Mauritanie. De 1993 à 1997, il a dirigé la Division politique II au DFAE (Asie, Afrique, Océanie et Amérique latine); actuellement ambassadeur de Suisse aux Pays-Bas.

Charles RICQ – Professeur des questions régionales à l'Université de Genève; membre de l'Assemblée des régions d'Europe. Auteur notamment de *Le livre blanc des régions frontalières européennes*, Strasbourg, Editions de l'Assemblée des régions d'Europe, 1992.

Mustapha SEHIMI – Professeur de droit public à l'Université de Rabat; directeur de recherches au Centre d'études stratégiques.

René SCHWOK – Maître d'enseignement et de recherche à l'Institut européen de l'Université de Genève. Auteur notamment de *Les relations USA-CE dans l'après-guerre froide. Conflit ou partenariat?*, Genève, Georg Editeur, 1992, et éditeur de *La sécurité en Europe: vers une flexibilité interinstitutionnelle?* (avec Frédéric Esposito), Genève, Georg Editeur / Institut européen, 1997.

Ibrahim SOUSS – Docteur en sciences politiques (Paris). Délégué général de Palestine en France de 1978 à 1993; observateur permanent de Palestine à l'UNESCO; ancien professeur invité à l'Institut européen de l'Université de Genève. Auteur notamment de *Dialogue entre Israël et la Palestine*, Paris, Plon, 1993. Actuellement directeur de division au Bureau international du travail, et président-administrateur des Editions Soura (Genève).

Fred TANNER – Docteur en sciences politiques (IUHEI). Directeur jusqu'en 1998 de l'Académie méditerranéenne d'études diplomatiques (Université de Malte). Auteur notamment de *From Versailles to Baghdad: post-war armament control of defeated states*, New York, United Nations Publ., 1993.

Alfred TOVIAS – Professeur d'économie internationale à l'Université hébraïque de Jérusalem, directeur adjoint du Helmut Kohl Institute for European Studies. Auteur notamment de *Whi-*

ther EU-Israeli relations? Common and divergent interests, Berne, Peter Lang, 1995, ainsi que de nombreuses études sur les rapports de l'Union européenne avec les pays du Sud méditerranéen.

Semih VANER – Docteur d'Etat en sciences politiques. Chargé de recherches au CERI, directeur des *Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien (CEMOTI)*, et auteur de nombreuses publications dont *La Turquie en mouvement*, Bruxelles, Editions Complexe, 1995 (en collaboration avec Deniz Agakul et Bahadir Kalegasi).

Olivier VODOZ – Avocat. Ancien conseiller d'Etat (1989-97), chargé du Département cantonal des finances, Genève.

Pierre WILLA – Candidat au doctorat en sciences politiques (IU-HEI). Boursier du Département militaire fédéral et du Fonds national de la recherche scientifique; auteur de "The European Union and the stability in the Mediterranean", *Defence Economics and Security in Mediterranean and Sub-Saharan*, Lisbonne, CE-SA/IDN [à paraître].

Ont également pris part au colloque

Ibrahim AWAD, professeur adjoint, consultant international
 Anne BALZI, Bureau de l'intégration (DFAE / DFEP), Berne
 Riad BENFADEL, géographe, directeur jusqu'en 1998 de l'édition arabe, à Tunis, du *Monde diplomatique*
 Abdelhamid BENDAOU, conseiller, Mission permanente d'Algérie auprès des Nations unies, Genève
 Murielle BERSET, DFAE, Berne
 Chawa BOUAZIZ, coordinateur, Nord-Sud, Genève
 Bénédicte de CERJAT, chef adjoint, Division politique II, DFAE, Berne
 Pierre-Dominique COCHARD, politologue, Omega, Bienne
 Mohcen HELAL, Regional Adviser, UN ESCWA, Genève
 Anders B. JOHNSSON, secrétaire général adjoint del'Union inter-parlementaire
 Brunno LAGGNER, Division politique II, DFAE, Berne
 Jachia LORENZA, CNUCED, Genève

Saker MALKAWI, Ambassade de Jordanie, Berne
Eric MARBACHER, Office cantonal de la population, Genève
Joost MATTHEEUWS, Christian Solidarity International, Genève
Nicolas MORETTI, World Economic Forum, Genève
Stuart ROBINSON, économiste, IUHEI
Madani SADDIGH, Bureau populaire libyen, Berne
Dimitri SIDOROV, Mission de la Fédération de Russie auprès des
Nations unies, Genève
Yannis STIVACHTIS, Euro-Mediterranean Partnership Project, UN
Institute for Disarmament Research (UNIDIR), Genève□
Jean-Pierre VETTOVAGLIA, DFAE, Berne
Philippe ZOGG, avocat, Bâle

250 Le partenariat euro-méditerranéen: un projet, des enjeux

GERM Groupement d'études et de recherches
sur la Méditerranée, Rabat/Casablanca

Table des matières

<i>Remerciements</i>	v
<i>Avant-propos</i> Georges Nivat	vii
<i>Introduction générale et principales problématiques</i> Victoria Curzon Price	ix
<i>La Méditerranée – encore et toujours!</i> Hasni Abidi	xxxii
Première partie	
Enjeux politiques et stratégiques	
<i>La politique de sécurité européenne et la Méditerranée</i> Curt Gasteyer	3
<i>Y a-t-il une politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne?</i> Ural Ayberk	9
<i>Une politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne pour la Méditerranée: éléments de réflexion</i> Carlos Echeverría Jesús	19
<i>La Méditerranée, espace de stabilité ou protectorat américain?</i> Mustapha Benchenane	28
<i>Understanding and Relevance of the Western Mediterranean Basin for the Maghreb Countries in the 1990s</i>	

250 Le partenariat euro-méditerranéen: un projet, des enjeux

Davide Orifici	48
<i>Changements stratégiques en Méditerranée orientale</i>	
Mohammad-Reza Djalili	71
<i>Le processus de Barcelone et les relations euro-arabes</i>	
Saleh Bakr Al-Tayar	76

Deuxième partie

Dimensions humaines et culturelles

<i>La Méditerranée après Barcelone</i>	
Salvino Busuttil	81
<i>Le partenariat euro-méditerranéen et ses enjeux culturels</i>	
Robert Bistolfi	92
<i>La dimension sociale, humaine et culturelle du partenariat en 1996: un premier bilan</i>	
Bichara Khader	102
<i>L'Europe et la Méditerranée occidentale: la dimension humaine et culturelle</i>	
Ibrahim Souss	119

Troisième partie

Aspects économiques

<i>Vers une grande zone de libre-échange euro-méditerranéen</i>	
Victoria Curzon Price	125
<i>The Economic Impact of the Euro-Mediterranean Free Trade Area on Euro-Mediterranean Non Member Countries</i>	
Alfred Tovas	143

Quatrième partie

Approches nationales

La politique méditerranéenne de la France

<i>Table des matières</i>	251
Dominique David	165
<i>Partenariat euro-méditerranéen après Barcelone: point de vue et perspectives pour les pays de la rive sud</i>	
Mohamed-Saleh Dembri	172
<i>The Mediterranean Policy of the Federal Republic of Germany</i>	
Annette Jünemann	178
<i>Germany's Mediterranean policy and the cultural-imaginary dimension of Europe's political relations with the Islamic world</i>	
Kai Hafez	187
<i>British policy and the Barcelona processus</i>	
George Joffé	190
<i>The Mediterranean policies of the countries of Northern Europe</i>	
Walid M. Abdelnasser	204
Cinquième partie	
La Suisse et la Méditerranée: un rôle d'avenir	
<i>La Suisse, lieu d'accueil et d'échanges euro-méditerranéens</i>	
Antoine Fleury	217
<i>La Suisse et la Méditerranée</i>	
Heinrich Reimann	223
<i>La Suisse et la sécurité en Méditerranée</i>	
Pierre Willa	228
Bibliographie indicative	235
Abréviations utilisées	239
Liste des participants	240
Table des matières	249