

36

**Les institutions
européennes dans
le fonctionnement
du PEM :
de la répartition des
compétences à la
gestion dynamique
du quotidien**

Dorothee Schmid, Ifri

Les institutions européennes dans
le fonctionnement du PEM : de la répartition
des compétences à la gestion
dynamique du quotidien

Dorothee Schmid, Ifri

Octobre 2004



Cet article a été élaboré avec le soutien financier de la Commission européenne, sous le contrat n° ME8/B74100/RELEX/2000/16-F1 - CRIS 2000/2121, dans le cadre des activités du groupe de travail II d'EuroMeSCo. Ce texte n'engage que son auteur et ne reflète en aucun cas l'opinion officielle de la Commission européenne.

EuroMeSCo papers are published with the support of the European Commission
by the EuroMeSCo Secretariat at the IEEI
Largo de São Sebastião, 8 - Paço do Lumiar — 1600-762 Lisboa - Portugal,
Telephone +351 210 306 700 - Fax +351 217 593 983
E-mail : mednet@mail.telepac.pt - Homepage <http://www.euromesco.net>

Introduction	05
La portée des questions institutionnelles dans le PEM	
La traduction institutionnelle de “l’esprit de Barcelone” : un système hybride	
Le système Euromed sous le feu des critiques	
I. La distribution initiale des rôles entre les différentes institutions. Quelle répartition des compétences au regard de la logique des corbeilles ?	07
La logique des corbeilles, source d’une répartition théorique des rôles	
Le rôle central de la Commission, secrétariat ou atelier permanent du Partenariat	
La contribution des Etats : conférences, réunions et comitologie de Barcelone	
Les acteurs secondaires du Partenariat : la contribution du Parlement européen et de la société civile	
La marginalisation institutionnelle des pays partenaires	
II. La problématique des interactions dans la gestion du Partenariat	12
La pertinence pratique du schéma des trois volets	
Interactions ou confusions entre les volets ?	
La complexification de la gestion communautaire	
PESC, PESD et Partenariat : fragments d’une politique extérieure régionale	
III. La dynamique quotidienne des relations entre les acteurs : entre collaborations, lacunes et blocages	15
Le climat général des relations inter-institutionnelles	
La coopération économique : l’œuvre discrète de la Commission	
Les dossiers PESC : une synergie partielle, entre hasard et nécessité	
Le troisième pilier de l’UE : une avancée contrainte	
Conclusion : scénarios institutionnels pour un avenir incertain	19
Nouvelles contraintes, nouvelles opportunités	
L’évolution du climat partenarial	
Les débats institutionnels dans le Partenariat	
Notes	22
Eléments bibliographiques	25

La présente étude a pour objet de décrire les mécanismes institutionnels associés à la mise en œuvre du Partenariat euro-méditerranéen (PEM), et de donner sens aux dynamiques particulières qui se manifestent dans ce contexte entre les différentes institutions de l'Union européenne. Cette recherche vise essentiellement à clarifier la distribution des rôles entre les divers protagonistes du Partenariat ; elle se rattache du même coup à une problématique aussi classique que complexe : celle de la répartition des pouvoirs entre les différents pôles du triangle institutionnel de l'Union européenne, auxquels seront ici associées, de manière plus ou moins étroite, les institutions des dix pays partenaires qui sont partie prenante dans l'aventure euro-méditerranéenne¹.

Le questionnement central sous-jacent de notre entreprise de cartographie institutionnelle serait finalement le suivant : où se situe le centre de gravité du Partenariat ? Cet effort de localisation fait surgir d'autres questions : quel acteur institutionnel se trouve le plus proche de ce centre de gravité, et cette distribution des rôles, dans l'espace défini par le Partenariat euro-méditerranéen, est-elle stable ? Il faut ici rendre compte des enjeux de pouvoirs qui se nouent autour de ce point d'équilibre théorique, et des dynamiques relationnelles inspirées par ces enjeux. L'équilibre des pouvoirs au sein du Partenariat s'établit-il en fin de compte sur le mode du monopole, de la concurrence créatrice ou destructrice, ou encore sous la forme d'alliances à géométrie variable ?

La portée de ces questions n'est pas seulement d'ordre sociologique. L'organisation institutionnelle du Partenariat est liée à sa portée politique. Enquêter sur les mécanismes internes du Processus de Barcelone est un préalable nécessaire pour mieux cerner son impact. On pourra ainsi dissiper une part du mystère euro-méditerranéen : comprendre comment s'élabore la décision dans le Partenariat, c'est aussi retracer l'origine fonctionnelle des dysfonctionnements dont il est régulièrement accusé.

On tentera par ailleurs chemin faisant de cerner l'originalité des mécanismes institutionnels du Partenariat par rapport à d'autres procédures de la coopération extérieure communautaire. Le Partenariat peut en effet être considéré comme un cas exemplaire des dilemmes de l'action extérieure européenne. Globalement organisé autour de l'acteur central qu'est la Commission européenne, le jeu institutionnel euro-méditerranéen a connu un certain nombre d'évolutions depuis son lancement. Loin de rester enfermées dans le champ clos des intérêts euro-méditerranéens, les équipes européennes au travail dans le cadre du Partenariat ont subi la vague de fond des transformations institutionnelles de l'Union prise dans son ensemble. La consolidation de l'union politique et l'élaboration difficile des nouveaux instruments d'une action extérieure européenne ont eu un impact indirect, mais réel, sur le Processus de Barcelone. De lourdes métamorphoses se profilant encore aujourd'hui, il devient de plus en plus délicat d'anticiper l'équilibre institutionnel futur du Partenariat. Quelques recommandations provisoires peuvent cependant émerger à partir d'un état des lieux actuel.

L'originalité institutionnelle du Partenariat euro-méditerranéen résulte de l'originalité de sa philosophie. Le contrat qui unit depuis 1995 l'Europe et les pays partenaires méditerranéens (PPM) définit plusieurs objectifs de nature différente, qui forment un ensemble cohérent. Le Partenariat euro-méditerranéen est multi-fonctionnel ; là réside son ambition, mais là se trouve aussi, sans doute, la source de toutes sortes d'ambiguïtés au stade de l'organisation et de la mise en œuvre.

Considérée du point de vue juridique, la Déclaration de Barcelone, acte fondateur du Partenariat, est « une déclaration interministérielle multilatérale de nature politique »². Le Partenariat est effectivement un acte politique³ ; il est d'ailleurs issu d'une conférence qui reste un événement diplomatique majeur. On sait également que le texte de la Déclaration contient des éléments de programme dans des domaines de coopération divers, considérés comme complémentaires : le politique, l'économique et le social. Ainsi, le Partenariat se présente comme une entreprise de stabilisation régionale qui entend jouer simultanément sur trois niveaux d'intervention : les relations économiques Nord-Sud en Méditerranée, avec pour horizon une réelle intégration économique régionale ; le climat politique et stratégique dans la zone, avec pour idéal d'y organiser un système de sécurité collective crédible ; et enfin les relations sociales et culturelles, dans l'idée de réguler les échanges humains entre les deux rives de l'espace méditerranéen, qu'il s'agisse des mouvements physiques ou de la diffusion des contenus culturels.

Introduction

La portée des questions institutionnelles dans le PEM

La traduction institutionnelle de « l'esprit de Barcelone » : un système hybride

La philosophie de Barcelone est donc holiste et le Partenariat réel ne s'établira que grâce à la réalisation concomitante des trois types d'objectifs susmentionnés. Cette triade de Barcelone n'a pas d'équivalent à ce jour dans les relations extérieures de l'Union, et ne recoupe à ce titre aucune architecture institutionnelle préexistante.⁴ Le Partenariat mobilise concrètement surtout les outils de la coopération économique, qui relèvent de l'action communautaire. Cependant l'interaction entre les trois volets du Partenariat reste à la fois souhaitée et autant que possible encouragée⁵. Les Européens réaffirment périodiquement les ambitions politiques du Partenariat, même si, ou peut-être parce que, les résultats dans ce domaine ne semblent pas à la hauteur de l'affichage ; le grand dessein de Barcelone reste apparemment l'établissement des conditions d'une paix durable en Méditerranée, une paix qui dépend théoriquement des équilibres sociaux, économiques et politiques de chacun des pays partenaires, et des dynamiques relationnelles qui s'établissent entre eux⁶.

L'une des nouveautés du Partenariat, par rapport aux politiques de coopération euro-méditerranéennes antérieures, est donc qu'il introduit une extrême diversité dans les secteurs de coopération couverts par les trois volets⁷, et dont le traitement relève en théorie de compétences et de procédures différentes au sein de la machinerie européenne. Le Partenariat peut être représenté comme une vaste scène où se joue une ambition européenne globale, et où se croisent un grand nombre d'acteurs différents, appelés à coopérer selon des modalités diverses. Le rôle des acteurs classiques – Commission, Conseil, Parlement – répond pour l'essentiel aux règles juridiques et reproduit les accommodements pratiques habituellement observés dans les politiques de coopération extérieure européennes ; la prééminence de la Commission s'explique assez bien ainsi. Le contenu des relations entre les trois principales institutions européennes pourrait dans ces conditions être en grande partie compris par référence à des schémas construits ailleurs⁸. Mais l'occurrence, dans ce jeu euro-méditerranéen, de quelques configurations institutionnelles inédites doit être explicitée, même si elles influent au total assez peu sur l'équilibre propre au triangle inter-institutionnel. De même, la place dévolue aux représentants des pays partenaires méditerranéens doit être prise en compte, même si elle reste à l'heure actuelle marginale ; là réside sans doute la vraie originalité du Partenariat, une potentialité dynamique encore non exploitée.

Le système Euromed sous le feu des critiques

Le Partenariat euro-méditerranéen essuie régulièrement des attaques critiques d'autant plus fortes que les attentes à son égard sont importantes. Ainsi, dès qu'une « relance » de Barcelone est annoncée, les vieux dispositifs de reproche sont presque simultanément réactivés⁹. Outre la philosophie même de Barcelone, et particulièrement son orientation néolibérale¹⁰, c'est l'organisation institutionnelle du Partenariat, et surtout son penchant bureaucratique¹¹, qui est le plus souvent mis en cause.

Ces derniers reproches intéressent notre problématique présente. Le dispositif institutionnel que nous avons schématisé ci-dessus correspond-il aux objectifs et aux besoins du Partenariat ? Un haut fonctionnaire français en charge du dossier dénonçait dès 1999 « l'insuffisance de la cohérence entre les différents éléments de Barcelone », ces incohérences se manifestant selon lui aussi bien sur le fond que dans la forme, et notamment dans l'organisation des relations inter-institutionnelles¹².

Les critiques adressées au système institutionnel de Barcelone sont de deux ordres. Il est d'abord d'usage de regretter sa faiblesse intrinsèque, ses insuffisances chroniques au regard de l'ambition et de la difficulté des objectifs définis au départ¹³. D'autres analystes dénoncent au contraire la complexité du dispositif, le système euromed s'apparentant selon eux à une sorte « d'usine à gaz »¹⁴ dont il serait impossible de décrire précisément le fonctionnement et dont plus personne ne maîtriserait les procédures. Les tenants du « rééquilibrage », qui militent pour corriger l'asymétrie Nord-Sud dans les activités du Partenariat, affirment dans cette ligne que l'absence de lisibilité est particulièrement forte pour les pays partenaires méditerranéens¹⁵. Ces deux faisceaux de critiques pourraient à première vue sembler contradictoires. Mais ils sont également recevables et paradoxalement compatibles, si l'on s'intéresse au processus de sédimentation propre au Partenariat : Barcelone a finalement hérité du traditionnel défaut de transparence des institutions européennes, et encore complexifié ce système par quelques ajouts et arrangements élaborés au fur et à mesure de l'émergence de nouveaux besoins. Le Partenariat s'est ainsi doté d'une architecture institutionnelle compliquée, difficilement déchiffrable et pas forcément très fonctionnelle.

Les défauts institutionnels du Partenariat sont d'autant plus faciles à relever que l'Union dispose d'autres instruments d'intervention en Méditerranée, peut-être plus lisibles à défaut d'être beaucoup plus efficaces. Nous devons ainsi tenir compte des interférences entre le système du Partenariat et celui de la PESC, qui prend depuis son origine la Méditerranée pour champ d'expérimentation privilégié. La coexistence des différents canaux de l'action européenne, communautaire, intergouvernemental et même bilatéral, est d'emblée difficile en Méditerranée ; la nature hybride du Partenariat euro-méditerranéen complique encore l'image générale. La répartition des compétences et des moyens entre les différents acteurs européens intervenant en Méditerranée est en fait de moins en moins explicite. La politique méditerranéenne de l'Europe, entendue comme l'ensemble des instruments d'action de l'UE en Méditerranée est finalement un bon exemple de ces « politiques composites », qui mettent à mal les anciens cloisonnements de l'analyse européenne, brouillant la distinction entre économie et politique, et assimilent insensiblement relations extérieures et politique étrangère¹⁶. Si le système euro-méditerranéen n'est pas facilement intelligible, c'est encore une fois parce que l'Union européenne elle-même n'est pas facilement déchiffrable.

Les éléments du système institutionnel euro-méditerranéen doivent être présentés avant que l'on puisse analyser la dynamique particulière de leurs relations. La distribution des rôles entre les différents protagonistes du Partenariat est potentiellement claire : à chaque domaine d'intervention du Partenariat, c'est-à-dire à chacune de ses corbeilles, semble correspondre un acteur principal.

Mais cette simplicité est factice. On sait que, de façon générale, toute politique européenne repose sur un équilibre institutionnel subtil entre les interventions du Conseil, de la Commission et du Parlement européen, chacun des acteurs jouant soit pour accroître, soit pour préserver ses prérogatives face aux deux autres. La concurrence entre le Conseil et la Commission, soit entre l'instance intergouvernementale et celle qui incarne la supranationalité, retient l'essentiel de l'attention des analystes¹⁷.

Ce schéma classique de concurrence se retrouve pour l'essentiel dans le système euro-méditerranéen ; mais il est encore compliqué par la transversalité des objectifs de Barcelone. Si la clarté des intentions est indéniable, la confusion des rôles semble aussi bien réelle.

En novembre 1995, les 27 partenaires présents à la Conférence de Barcelone ont adopté une Déclaration commune, assortie d'un programme de travail. La Déclaration de Barcelone fixe des principes généraux et des objectifs communs concernant environ une quarantaine de secteurs¹⁸.

Le système institutionnel de Barcelone, qui prend en charge la réalisation de ces objectifs, n'est que partiellement novateur. Eric Philippart souligne ainsi que la mise en œuvre du Partenariat mobilise trois niveaux organisationnels différents : des structures multilatérales *ad hoc*, nouvellement créées à la suite de la Conférence de Barcelone, des structures bilatérales rénovées, et enfin des mécanismes unilatéraux établis pour gérer les fonds destinés à développer le Processus de Barcelone.

Le Partenariat mobilise en fait les procédures communes à toutes les politiques de coopération communautaires, auxquelles s'ajoutent quelques éléments institutionnels distinctifs qui traduisent deux ambitions nouvelles et propres au cadre euro-méditerranéen : l'établissement d'une relation partenariale d'abord, impliquant une parité théorique entre partenaires dans la représentation et la décision ; et ensuite le lien nouveau entre réforme économique et politique. Il n'est pas nécessaire de revenir ici sur le contenu des trois volets du Partenariat¹⁹. Ce qui nous importe est de dresser la liste des acteurs appelés, dans la logique du texte, à concourir pour la mise en œuvre du programme.

Si le rôle central de la Commission dans le fonctionnement du Partenariat est avéré, cela n'a certes rien de remarquable, puisque nous nous situons essentiellement dans le champ des coopérations économiques extérieures de l'Union européenne. Dans la mesure où le deuxième volet de Barcelone, soit le volet économique et financier, domine de loin la pratique euro-méditerranéenne, le Partenariat tombe en grande

I. La distribution initiale des rôles entre les différentes institutions

Quelle répartition des compétences au regard de la logique des corbeilles ?

La logique des corbeilles, source d'une répartition théorique des rôles



partie dans le domaine communautaire. Mais le contenu du premier et du troisième volet de Barcelone, soit le « Partenariat politique et stratégique » et le « Partenariat social et humain », tombe en revanche en partie, voire totalement, dans le domaine intergouvernemental. La part des Etats dans le processus décisionnel de Barcelone, qu'il s'agisse des Etats membres de l'Union ou des Etats partenaires méditerranéens, est pour cette raison potentiellement importante. Notons enfin que la « société civile » (ONG, « secteur privé » économique, pouvoirs locaux) est par ailleurs appelée à intervenir dans les différents volets, mais prioritairement dans le troisième²⁰.

Le rôle central de la Commission, secrétariat ou atelier permanent du Partenariat

La Commission obtient donc sans peine le rôle principal dans la distribution euro-méditerranéenne ; elle intervient dans le Partenariat à trois titres.

Premièrement, le Traité de Rome lui reconnaît d'abord la possibilité de négocier, après autorisation du Conseil, et dans le cadre des directives qu'il arrête, des accords commerciaux bilatéraux. Il en est précisé ainsi des accords d'association dits de la nouvelle génération qui lient l'UE aux pays partenaires méditerranéens.

Deuxièmement, il n'existe pas de secrétariat à proprement parler pour le Partenariat. La Commission assure donc pratiquement seule la préparation et le suivi de l'ensemble des réunions qui jalonnent le Processus de Barcelone. La préparation des conférences interministérielles de suivi lui échoit également. La Commission ne se contente pas de préparer les travaux des conférences, mais elle rédige également leurs conclusions à l'avance, ce qui limite la capacité d'influence des Etats membres.

Troisièmement, outre la place centrale que lui confère ce rôle de secrétariat opérationnel, la Commission détient un jeu de compétences cruciales *via* la maîtrise du programme MEDA²¹. La Commission a l'initiative du montant global de l'enveloppe MEDA, et fixe ensuite sa répartition annuelle, tant sectorielle (répartition entre coopération bilatérale et coopération régionale, choix des priorités sectorielles par pays) que géographique (montant de l'enveloppe par pays).

Remarquons enfin que la Commission dispose d'une logistique et d'une expérience administrative solide pour exercer ses compétences extérieures. Outre la DG Relex, chargée de coordonner l'ensemble des relations extérieures, et qui assure à la fois l'impulsion et la mise en cohérence des actions, la plupart des directions générales sectorielles sont en effet appelées à concourir à la conception et à la gestion de la politique méditerranéenne de l'Union.

La contribution des Etats : conférences, réunions et comitologie de Barcelone

La participation des Etats européens à la construction institutionnelle du Partenariat est potentiellement importante. Cependant, l'intérêt que les différents Etats membres portent au Processus de Barcelone est variable ; leur implication dans le jeu des impulsions et des décisions est inégale et évolutive²².

En tout état de cause, le Partenariat euro-méditerranéen a donné naissance à plusieurs formations institutionnelles propres, assurant la représentation des Etats.

Les instances euro-méditerranéennes

La première de ces instances est la Conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères, qui a pour tâche d'impulser et de suivre la mise en œuvre du Programme de travail. Ces conférences, organisées par et dans le pays assurant la présidence en cours de l'Union, ont théoriquement lieu tous les deux ans, et des conférences à mi-parcours s'intercalent entre elles²³. Selon Christian Leffler, le directeur de la Méditerranée Sud et du Proche et Moyen-Orient à la DG Relex, ces conférences sont « les instruments par lesquels s'exprime la volonté politique des 27 partenaires »²⁴. La dernière en date a été réunie en décembre 2003 à Naples.

D'autres conférences ministérielles sectorielles sont par ailleurs organisées avec une périodicité irrégulière pour débattre à l'échelle régionale de questions plus techniques ; des réunions *ad hoc* de hauts fonctionnaires ou d'experts sont organisées dans le même ordre d'idées, pour permettre un suivi plus précis des différents domaines de coopération du Partenariat. Le deuxième et le troisième volets du Partenariat donnent ainsi lieu à des réunions périodiques des ministres du Commerce, de l'Energie et des

transports ou encore de la Culture²⁵ ; on peut aussi citer les réunions périodiques de hauts fonctionnaires sur les questions politiques et de sécurité, qui se rattachent au premier volet de la Déclaration de Barcelone.

Une autre instance importante et propre au Partenariat est le Comité euro-méditerranéen pour le suivi du Processus de Barcelone (« Comité Euromed »). Ce Comité, également instance d'impulsion et de suivi du Partenariat, représente les ministres des Etats signataires de la Déclaration de Barcelone. Il est composé d'un haut fonctionnaire compétent par Etat partenaire et de la Troïka et se réunit six fois par an pour discuter l'agenda du Partenariat et passer en revue son programme de travail. A l'origine, le Comité Euromed comprenait seulement les hauts fonctionnaires représentants des pays partenaires ainsi que la Troïka. Mais les hauts fonctionnaires issus des Etats membres y ont rapidement imposé leur présence, qui semble faire sens, dans la mesure où les relations bilatérales d'Etat à Etat ont une portée essentielle dans le contexte méditerranéen. Mais la réintroduction des représentants des Etats membres dans le Comité Euromed peut être vue comme une première initiative défensive dans une guérilla relationnelle assez classique avec la Commission.

Aux termes de la Déclaration de Barcelone, le Comité Euromed est chargé du suivi du processus euro-méditerranéen « dans toutes ses composantes ». Il lui est ainsi théoriquement conféré une responsabilité générale, tant en ce qui concerne les orientations et les impulsions d'ensemble à donner au Partenariat, que pour leur application et l'évaluation de leurs résultats. En pratique, les fonctionnaires appelés à participer au comité se plaignent que son organisation et le contenu de ses travaux sont insuffisants. L'ordre du jour se limite généralement à l'approbation des « fiches » d'initiatives régionales, à des discussions d'ordre général sur les deuxième et troisième volets du Partenariat et à des points d'information de la Commission. Le Comité Euromed privilégie finalement une interprétation restrictive de sa mission, probablement liée à la crainte de voir se développer des interférences négatives entre ses travaux et la gestion de la ressource MEDA par la Commission.

Le rôle exact et la portée des travaux du Comité sont donc controversés. Selon certains fonctionnaires de la Commission, une réelle ambiguïté subsiste sur la répartition des compétences et la Commission ne devrait en aucun cas « permettre < au Comité > d'avoir un droit de regard sur les activités communautaires »²⁶. Le Comité n'est de toute façon pas habilité à prendre des décisions, sauf accord avec la position de l'Union ; en même temps, il a pour tâche de définir les orientations et les priorités du Partenariat. L'orientation de la Commission est dans ces conditions de tenir compte de ce qui s'exprime au sein du Comité Euromed, mais sans se sentir liée. La méfiance de la Commission à l'égard du Comité Euromed est également entretenue par l'inefficacité tendancielle de ce dernier : il est entendu pour tous qu'aucune décision au consensus ne pourrait y être effectivement prise à l'heure actuelle. Par ailleurs, si la Présidence de l'Union préside effectivement le Comité, elle ne peut pas assurer la continuité du Partenariat : le principe de la Présidence tournante rend presque impossible tout effort de réforme continu de la part des Etats membres. Ceux-ci s'expriment d'ailleurs rarement lors des séances du Comité Euromed, car ils se perçoivent comme en position de faiblesse. La Commission, de par sa continuité, contrôle le temps, et peut mettre à profit sa maîtrise technique des dossiers. Pour un intervenant issu des équipes euro-méditerranéennes de la Commission, le Comité Euromed ne jouerait dans ces conditions ni un rôle de programmation, ni un rôle diplomatique majeur²⁷. La composition même du Comité ne lui permettrait pas de jouer son rôle d'orientation du Partenariat, car l'insuffisante formation de ses membres aux problématiques euro-méditerranéennes ne lui permettrait pas d'intervenir substantiellement dans le débat. Le Comité Euromed serait finalement très mal équipé pour réfléchir à la cohérence horizontale du Partenariat, ce qui serait sa tâche naturelle.

Les Etats membres interviennent à d'autres niveaux d'administration. Rappelons que dans le cadre du droit communautaire, lorsque le Conseil accepte de se dessaisir d'une compétence d'exécution au profit de la Commission, il impose à celle-ci la consultation de comités qui produisent des avis, plus ou moins contraignants. Cette pratique et l'ensemble de règles qui lui sont associées sont appelées « comitologie ».

C'est en l'occurrence un comité de gestion (et non un comité de réglementation, ce qui aurait des effets beaucoup plus contraignants pour la Commission)²⁸, le comité Med, qui intervient dans le cadre du Partenariat. Le comité Med examine tous les dossiers relatifs au Partenariat et donne un avis sur leur contenu à la majorité qualifiée. En cas d'avis négatif émis à la majorité qualifiée par les représentants des Etats

La contribution
quotidienne des Etats
européens à la gestion
euro-méditerranéenne :
comitologie de
Barcelone

membres, la Commission peut et doit, selon les cas, différer la mise en application de sa décision pendant un délai variable de un à trois mois. A l'intérieur de ce délai, le Conseil peut modifier ou abroger à la majorité qualifiée la décision de la Commission. L'intervention des comités de gestion est en pratique assez peu contraignante pour la Commission ; l'avis des Etats ne lie pas ici vraiment la Commission, qui n'est pas obligée de composer pour éviter que l'une de ses prérogatives ne soit récupérée par le Conseil. Le Groupe Maghreb-Machrek assure la préparation des travaux du Comité Med. Il suit essentiellement les relations bilatérales entre l'Union et les pays partenaires méditerranéens.

Les Etats membres avalisent donc la position de la Commission en comité Med, avant le passage des dossiers au Comité Euromed. De l'avis d'un diplomate français ayant régulièrement participé à ce type de réunions²⁹, le Comité Med est finalement devenu le lieu privilégié où les Etats membres bataillent pour le respect de leurs compétences. Cette habitude apparaît paradoxale dans la mesure où les prérogatives des comités de gestion sont, contrairement à celles des comités de réglementation, assez faibles. Vue de la Relex, la scène est un peu différente : les fonctionnaires issus des Etats membres seraient extrêmement jaloux de leurs compétences et très préoccupés de faire valoir leur travail, alors que la gestion réelle du quotidien incombe à la Commission. La qualité des intervenants au Comité Med serait très inégale et les coordonnateurs trop mal informés pour entretenir un dialogue constructif.

Vers une marginalisation des Etats ?

Ces descriptions confirment les schémas habituels de la concurrence institutionnelle intra-européenne. L'équilibre des pouvoirs semble toutefois pencher ici davantage en faveur de la Commission, qui est à même de valoriser ses compétences. Peut-on pour autant en inférer que les Etats souverains jouent ici un rôle secondaire ?

La Commission maîtrise certes le temps du Partenariat ainsi que le contenu des débats. L'essentiel du Partenariat concret consiste en des programmes de coopération, qui sont directement gérés par la Commission. Elle prépare par ailleurs l'intervention des Etats pratiquement à tous les stades de la procédure euro-méditerranéenne, ce qui permet une forme de contrôle. La continuité de son travail lui permet sans doute d'influer fortement sur le contenu des politiques euro-méditerranéennes.

Mais ce biais en faveur de la Commission est également imputable à la démission relative des Etats membres et des Etats partenaires méditerranéens : faible préparation chez les uns, insuffisante formation chez les autres, faible suivi administratif et politique, absence aussi de concertation entre les différents Etats³⁰ ; autant de facteurs qui expliquent la marginalisation relative de l'acteur étatique dans les mécanismes fondamentaux de Barcelone. Mais cette forme de retrait structurel n'empêche pas les Etats de réinvestir la scène méditerranéenne par intermittence, surtout lorsque l'agenda national réintègre des priorités méditerranéennes³¹.

Les acteurs secondaires du Partenariat : la contribution du Parlement européen et de la société civile

Le rôle du Parlement européen est assez réduit, et surtout moins important que par le passé. Avant le lancement du Partenariat, le Parlement détenait une compétence essentielle pour le contrôle des fonds de la coopération euro-méditerranéenne et exerçait par ce biais un vrai pouvoir dans la mise en application de la conditionnalité économique insérée dans les accords de coopération bilatéraux. Ce n'est plus le cas et la compétence du Parlement se limite désormais à la délivrance d'avis non contraignants et à la production de rapports. Il est régulièrement représenté dans les grandes conférences ministérielles Euromed, où il s'insère dans la délégation de l'Union.

Les parlements et le Partenariat

Le Parlement exerce surtout un rôle de « *watchdog* », une veille politique sur le Partenariat. Il se mobilise de façon générale assez peu sur les questions euro-méditerranéennes, et son activité se déroule de façon très autonome par rapport aux autres acteurs du système. Rares sont les sujets méditerranéens qui sortent de l'enceinte parlementaire pour faire débat dans les véritables centres de décision du Partenariat³². Les relations entre le Parlement européen et la Commission, notamment, sont très réduites. Hormis quelques thèmes ponctuels de mobilisation, comme les droits de l'homme, presque rien ne « remonte » vers la Commission. La contribution du Parlement européen aux interactions institutionnelles est donc assez faible. La place des parlements nationaux dans le schéma euro-méditerranéen est encore

plus réduite, et ils n'interfèrent pas en temps réel avec la gestion du Partenariat. Outre des débats d'ordre général, la contribution des parlements nationaux se limite en effet à la ratification des accords bilatéraux de libre-échange, processus traditionnellement long et qui suscite des débats d'ordre essentiellement techniques. Le Parlement français débat par exemple très rarement de la pertinence même du schéma de Barcelone. L'intérêt qu'il y porte est pourtant assez également distribué entre les aspects économiques du processus (libre-échange) et ses aspects politiques (relations diplomatiques avec les pays associés). La discussion parlementaire portant sur la ratification des accords d'association permet en général de débattre du sens de l'option libre-échangiste en soi, non comme une question strictement régionale, mais plutôt comme un élément de la mondialisation. La contribution des parlements des pays partenaires au Partenariat est encore plus faible, dans la mesure où ils détiennent pour la plupart de faibles pouvoirs politiques réels. Mais la création, désormais acquise, d'une assemblée parlementaire euro-méditerranéenne permettra peut-être de mobiliser davantage à l'avenir les intervenants parlementaires du Nord et du Sud, au moins dans le sens d'un débat renforcé.

Quelle est enfin le rôle de la « société civile » dans le Processus de Barcelone ? La Déclaration de Barcelone s'adressait directement aux citoyens et lançait un appel à la société civile³³. Lorsqu'elle se penche sur la réforme interne de ses partenaires méditerranéens, l'Europe distingue ainsi d'emblée comme acteurs à part entière toute une série d'intervenants distincts des Etats. Les gouvernements sont certes les signataires des nouveaux accords d'association. Mais ils sont appelés à collaborer avec des représentants des niveaux infra, supra ou a-étatiques de la société. Le programme de travail annexé à la Déclaration de Barcelone précise en effet que « les actions peuvent s'adresser aux Etats, à leurs entités locales et régionales, et aux acteurs de la société civile »³⁴. Il est par ailleurs d'emblée prévu que toutes les conférences interministérielles de suivi de Barcelone seront doublées d'un « Forum civil », où les acteurs non étatiques exprimeront leur vision du Processus euromed, et élaboreront des projets ou des solutions qu'ils transmettront ensuite aux chefs d'Etats. C'est surtout dans le cadre du troisième volet, celui qui concerne le « partenariat social, culturel et humain », qu'est envisagé explicitement le dynamisme des sociétés civiles méditerranéennes.

Il est donc intéressant de revenir ici un instant sur le thème déjà évoqué de la répartition des rôles entre les acteurs du Processus euro-méditerranéen. On peut alors évoquer s'interroger sur l'existence d'une forme de cloisonnement, la Commission assignant implicitement à chaque acteur un domaine d'intervention privilégié : elle gère elle-même le Partenariat, et sa fonction logistique lui en assure le contrôle effectif ; les Etats souverains s'occupent de *high politics* (équilibres stratégiques, maintien du consensus Euromed), les entrepreneurs prennent le relais sur le terrain du développement économique, et les acteurs de la société civile sont surtout chargés d'améliorer le climat des relations euro-méditerranéennes, en travaillant sur la confiance réciproque. Il était évidemment à craindre que ce cloisonnement ne cache une forme de hiérarchisation, les acteurs non étatiques restant finalement confinés dans des fonctions secondaires et facilement contrôlables.

Le Partenariat euro-méditerranéen est à l'origine une initiative de paix multilatérale à 27³⁵. La vocation associée du projet de Barcelone était certainement de rééquilibrer les relations de dépendance établies dans le passé entre la Communauté européenne et les différents pays du Bassin méditerranéen³⁶. Dans la mesure où le déséquilibre économique semblait difficile à corriger rapidement entre la rive Nord et la rive Sud – que ce soit en termes de stock ou de flux –, le contenu politique du modèle partenarial était sans doute très important. Autrement dit, il s'agissait de construire un modèle de relation sacrifiant du point de vue organisationnel au schéma du multilatéralisme (aspect régional du projet euro-méditerranéen), et qui soit plutôt interactif dans son fonctionnement.

En pratique, on constate aujourd'hui que le Partenariat est encore très asymétrique. Outre le fait que l'Europe reste l'unique bailleur du Partenariat, ce qui lui confère par nature la maîtrise de son existence même, les institutions européennes conservent également le contrôle des procédures. L'Europe décide de ce qui advient dans le

La société civile

La marginalisation institutionnelle des pays partenaires

Partenariat, que ce soit en termes d'impulsion ou de décision. Le seul temps réel de discussion avec les pays partenaires méditerranéens s'insère dans le cadre de la coopération bilatérale, et concerne les orientations de celle-ci : Les Programmes indicatifs nationaux (PIN), sont en effet préparés en étroite concertation avec les administrations des pays concernés. On a vu par ailleurs que le rôle du Comité Euromed, où l'ensemble des Etats partenaires sont représentés, reste ambigu et de portée limitée.

Le schéma de fonctionnement du Partenariat est ainsi insuffisamment responsabilisant pour les pays partenaires méditerranéens. Ce défaut constitutionnel semble difficile à corriger sans un *input* propre de la part des pays méditerranéens eux-mêmes. Mais la préoccupation d'un rééquilibrage apparaît maintenant plus clairement du côté européen, la notion d'« *ownership* » occupant désormais une place centrale dans les textes programmatiques euro-méditerranéens³⁷.

II. La problématique des interactions dans la gestion du Partenariat

Au-delà de la cohérence philosophique, et aussi visuelle, qu'offre la Déclaration de Barcelone, la fonctionnalité du schéma d'action qu'elle propose n'est pas évidente. En d'autres termes, l'architecture rêvée du Partenariat ne cadre pas forcément avec le système institutionnel réel de l'Union, ni avec sa culture de travail. Les interactions qui se produisent entre les trois domaines d'application du Partenariat sont parfois à l'origine de dynamiques imprévues.

La pertinence pratique du schéma des trois volets

La division des tâches généralement admise est, on le rappelle, la suivante : le premier volet du Partenariat concerne plutôt des activités PESC et PESD ; le deuxième volet renvoie plutôt au premier pilier du Traité de Maastricht, mais certaines de ses activités relèvent tout de même de la compétence des Etats membres ; le troisième volet est un mélange difficile à démêler, mais qui comprend beaucoup d'activités relevant du troisième pilier de Maastricht, renvoyant au domaine « Justice et affaires intérieures ».

Certains concepteurs de la Déclaration de Barcelone, se demandent finalement aujourd'hui, si la structure en trois volets est pertinente³⁸. La pratique a en effet démontré l'interpénétration constante de toutes les problématiques euro-méditerranéennes, artificiellement séparées en trois formes de partenariats distincts. Il n'y aurait donc pas trois partenariats, mais un seul, dont la Commission assure la cohérence. Pour certains, la division en volets serait à la limite simplement le résultat d'improvisations de rédaction, destinées à bâtir un consensus entre les différents Etats membres alors intéressés à la réforme de la politique méditerranéenne³⁹.

Le travail quotidien des institutions respecte malgré tout la division en volets, même s'il existe un grand nombre de *cross-cutting issues* ; parmi ces sujets qui mettent clairement en question les frontières des trois volets de Barcelone sont notamment citées les questions « relevant de la société civile ». Selon un fonctionnaire de la Relex, prétendre que la société civile est confinée aux activités du troisième volet serait ainsi « une division plus bureaucratique et artificielle que réelle »⁴⁰.

Interactions ou confusions entre les volets ?

La problématique des « interactions » entre les trois volets a déjà été examinée en détail dans d'autres cadres⁴¹ : pour fonctionner, le schéma de réformes de Barcelone doit s'appuyer sur des interférences dynamiques entre les différents chantiers de coopération du Partenariat. Mais il convient de se demander si, à l'usage, ces interactions théorisées ne tournent pas plutôt à la confusion.

L'interaction politique / économique : expansionnisme du deuxième volet

La Commission souligne volontiers la centralité du deuxième volet du Partenariat, qui est effectivement prioritaire dans la pratique, en termes de financement, de logistique et de calendrier. Selon un fonctionnaire de la Relex, il faut admettre que, si « tout n'est pas économique, il faut au moins admettre que l'économie est toujours politique »⁴². Le deuxième volet couvre des actions de natures très diverses, et le potentiel politique des activités généralement qualifiées de « techniques » ne doit pas être négligé. On perçoit ici encore une fois l'influence fonctionnaliste – au sens de la

théorie des Relations internationales⁴³ – qui imprègne la culture de la coopération à la Commission.

L'ambiguïté de la répartition des thématiques entre le premier et le troisième volet de Barcelone est assez forte si l'on s'en tient au texte de la Déclaration. Certaines questions de sécurité, comme la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée et le trafic de drogues sont citées dans les deux volets. Or, ces deux volets sont longtemps restés les moins actifs du Partenariat. Si les efforts fournis dans le cadre du premier volet pour mettre en place un système de sécurité collective euro-méditerranéenne ont échoué, le troisième volet est longtemps resté le parent pauvre du Partenariat. Selon un fonctionnaire de la DG Relex, il est resté longtemps inactif, et son existence nuirait même aujourd'hui, dans une certaine mesure, à la cohérence de l'ensemble⁴⁴.

Pourtant le troisième volet subit paradoxalement depuis le 11 septembre 2001 une réactivation de nature politique. Jusqu'à cette date, le dialogue des cultures et des sociétés se résumait à peu près à la somme des programmes régionaux culturels ; depuis, l'accent a été mis sur la coopération judiciaire, notamment concernant le crime organisé, le terrorisme et les questions liées aux migrations. La création d'une Fondation euro-méditerranéenne destinée à promouvoir le dialogue des cultures et des civilisations est également acquise. La notion de *soft security* redevient ainsi d'actualité, couplée avec une vision anti-huntingtonienne de prévention des conflits.

Admettre que la Commission garde la haute main sur le Processus de Barcelone, ce n'est pas forcément en simplifier la lecture. Il faut en effet, pour entrer dans les mystères quotidiens du Partenariat, prendre acte de la complexification du travail communautaire au cours des dix dernières années, appréhender la diversification de ses acteurs et s'initier aux équilibres internes de la Commission. Il faut par ailleurs comprendre dans quelle mesure la Méditerranée s'est imposée comme thématique autonome, prise en charge essentiellement par la Direction des Relations extérieures, mais aussi en quoi elle a pu être réutilisée par d'autres acteurs de la Commission, en quête de nouveaux territoires. Cartographier la gestion euro-méditerranéenne à Bruxelles est donc un exercice complexe, et d'autant plus difficile à réaliser que les processus ne sont pas toujours parfaitement transparents.

Les fonctionnaires qui interviennent sur la Méditerranée à la Commission relèvent de services assez divers, et leurs allégeances sont parfois concurrentes. Par ordre hiérarchique, il faudrait ainsi idéalement distinguer entre les directions données par la Relex, et celles qui émanent directement de la présidence de la Commission⁴⁵. Différentes directions de la Commission sont ensuite amenées à jouer un rôle sur des dossiers euro-méditerranéens dans le cadre des coopérations thématiques ; outre la Relex, la DG EcoFin, la DGDev, la DG Transports, la DG Culture et la DG Recherche sont ainsi régulièrement actives sur des questions euro-méditerranéennes.

On pourrait ensuite entrer dans le détail du travail quotidien de la Relex, où des unités transversales peuvent interférer avec le travail des directions géographiques ; l'unité B1, «Droits de l'Homme et démocratisation», est par exemple intervenue en 2003 sur des questions euro-méditerranéennes.

Il faut enfin signaler la prolifération progressive des groupes de travail *ad hoc* au sein de la Commission. Des groupes de travail portant sur différents aspects de la mise en œuvre du deuxième volet du Partenariat ont en effet été mis en place de façon informelle pour préparer les documents nécessaires à la bonne marche du Partenariat. Leur recensement est assez difficile dans la mesure où leur mission exacte et leur durée de vie ne sont pas normativement fixées. Ces groupes de travail se sont notamment multipliés dans le cadre du deuxième volet du Partenariat. Ils rassemblent généralement, sous la direction de la Présidence, des fonctionnaires issus de différentes directions de la Commission, des fonctionnaires issus des ministères concernés dans les Etats membres (en général Economie et Finances), ainsi que des personnalités qualifiées. La DG Relex se félicite du travail de fond accompli par ces groupes de travail, qui produisent la matière concrète de la coopération euro-

Le dilemme *soft security / hard security* : vers une confusion entre le premier et le troisième volet

La complexification de la gestion communautaire

La diversité des pôles d'activité de la Commission

méditerranéenne ; le groupe de travail sur les règles d'origine en Méditerranée, créé à la demande de Pascal Lamy, le Commissaire au Commerce, est fréquemment cité⁴⁶.

C'est la Commission qui rapporte au Comité Euromed le contenu des travaux de ces groupes ; le Comité en prend généralement note sans y ajouter rien de substantiel, puis passe à autre chose. Les fonctionnaires de la Commission expriment sur ce point une part de frustration, considérant en fait que leur travail est insuffisamment valorisé par un tel système⁴⁷.

Le rôle de l'agence de développement communautaire

Des réformes internes touchant le fonctionnement général de la Commission ont également contribué à compliquer la donne. La création de l'office de coopération EuropAid, ainsi que le mouvement de déconcentration des services, qui consacre la montée en puissance des délégations européennes dans la gestion de la coopération bilatérale, rendent la gestion euro-méditerranéenne encore plus difficile à déchiffrer.

Les relations entre la Relex, EuropAid et les délégations ne semblent pas encore complètement stabilisées. EuropAid a été créée en 2001 pour mettre en œuvre l'ensemble des instruments d'aide extérieure de la Communauté. Il s'agissait alors d'externaliser le Service commun des Relations extérieures récemment créé, et de décharger la Commission de l'ensemble des tâches purement comptables dans les procédures de coopération. L'envoi, au sein des délégations, d'un certain nombre de fonctionnaires venus d'EuropAid devait concrétiser, à partir de 2001 le choix de la déconcentration inspiré par le Commissaire aux Relations extérieures lui-même. Les années 2001/2002 ont été des années d'ajustement. La maîtrise effective des contrats, qui permettent la mise en œuvre de la coopération, est passée à l'agence extérieure, qui se trouve désormais beaucoup plus en prise sur les délégations que ne l'est la Relex elle-même. La hiérarchie implicite entre les trois acteurs s'en est trouvée bouleversée, EuropAid semblant en mesure d'imposer une certaine indépendance de fonctionnement.

Il est désormais admis que la direction politique de la coopération est donnée par la Relex, tandis que EuropAid est l'exécutant administratif – et d'ailleurs toujours débordé – des procédures. La Relex se charge de la programmation ; elle donne la direction de la coopération, en élaborant, en lien avec les autorités des pays concernés, les Country Strategy Papers et les PIN (Programmes d'intérêt nationaux). Pour la mise au point du PIN, un envoyé de la Relex (généralement le « desk » qui centralise les dossiers concernant un pays donné) se rend sur place, accompagné parfois d'un envoyé d'EuropAid. Il travaille avec la Délégation communautaire, en relation avec des officiels du pays partenaire pour se faire une idée plus précise des priorités stratégiques de développement. Une certaine coordination du travail est ainsi organisée entre les trois maillons communautaires de la chaîne de coopération. Cependant, les relations de travail entre EuropAid et la Relex ne sont pas toujours apaisées. Des différences de culture se sont progressivement fait jour entre fonctionnaires initialement issus des mêmes unités. L'impuissance de l'agence à influencer sur les priorités de la coopération y entretient une fronde rampante, qui ne peut se concrétiser ouvertement. Les divergences de vue sont connues⁴⁸.

PESC, PESD et Partenariat : fragments d'une politique extérieure régionale

La politique méditerranéenne de l'Union européenne est un ensemble composite. On l'appréhendera sans doute plus facilement en faisant référence au « *System of European Foreign Policy* » décrit par Brian White⁴⁹. Ce système comprend en fait trois composantes distinctes, et qui ne fonctionnent pas toujours en harmonie : les relations extérieures de la Communauté, la PESC et les politiques étrangères des Etats membres. Ces trois éléments sont effectivement repérables dans le contexte euro-méditerranéen. L'UE intervient en Méditerranée *via* le Partenariat, qui est une forme de coopération avancée, pour l'essentiel classable dans le registre des relations extérieures de la Communauté ; dans le même temps, la PESC a progressivement investi la Méditerranée, soit sur des dossiers ponctuels, soit pour y esquisser une perspective politique régionale ; et certains Etats membres ont eu ou ont encore une diplomatie et/ou une coopération méditerranéenne⁵⁰. C'est donc l'ensemble de ces canaux d'action que l'on rassemble épisodiquement sous l'expression de « politique méditerranéenne de l'Union européenne ». Mais on souhaite ici s'intéresser plus particulièrement aux interactions entre le Partenariat et les développements de la PESC en Méditerranée.

La délimitation des rôles entre le Partenariat et la PESC n'a jamais été claire. Cette problématique nous importe car la PESC reste du domaine intergouvernemental, tout en intervenant en Méditerranée à la lisière du domaine communautaire ; à moins que l'on privilégie une vision inverse : le Partenariat est presque une politique étrangère en soi, et concurrence donc implicitement la PESC.

Rappelons avant toute chose que la Conférence de Barcelone a été conçue dans un climat de dégel des relations internationales qui ouvrait des perspectives diplomatiques inédites en Méditerranée ; la tentation d'organiser une action européenne d'envergure dans un contexte alors relativement pacifié était grande. Mais l'Union a rapidement dû prendre acte de son incapacité à s'imposer dans le jeu proche-oriental. Dans une certaine mesure, on peut donc admettre que la mise en place du dispositif de Barcelone prend acte des insuffisances de la PESC alors en gestation⁵¹. Plusieurs intervenants du Partenariat considèrent en effet Barcelone comme exemplaire des politiques extérieures de l'UE avant Amsterdam, c'est-à-dire avant que la PESC ne commence à se structurer⁵². La confusion des genres est bien, semble-t-il, originelle. Elle est parfaitement illustrée par une phrase de Felipe Gonzalez à l'automne 1995 au cours du débat sur l'état de l'Union, en session plénière du Parlement européen : « le Premier ministre espagnol affirmait alors que la Conférence euro-méditerranéenne de Barcelone constituerait une base pour développer "a long-term joint action in foreign policy"⁵³. Barcelone serait donc née comme un élément d'une PESC encore en devenir.

Mais le Partenariat a toujours conservé par la suite son autonomie par rapport au champ de la PESC, et, dans l'ère post-Amsterdam, l'apparition ou la consolidation d'institutions et d'instruments dédiés à la PESC a un peu compliqué la division des tâches. La PESC, qui représente la part diplomatique des relations extérieures de l'Union européenne, s'est progressivement aventurée sur le terrain de la Méditerranée⁵⁴. Initialement présentée comme une tentative pour mettre le Partenariat au goût du jour et l'adapter à la nouvelle donne institutionnelle européenne, la Stratégie commune pour la Méditerranée, adoptée lors du Conseil européen de Feira en juin 2000, a ainsi emprunté à la Déclaration de Barcelone son cadre d'action et plusieurs de ses concepts. Mais elle n'a pas été très convaincante et n'a pas mis en danger fondamentalement l'approche de Barcelone. L'adoption de déclarations et de positions communes, expressions concrètes de la PESC, a par ailleurs essentiellement affecté la politique méditerranéenne *via* le dossier israélo-arabe. On reviendra plus avant sur ce nœud diplomatique, dont le traitement mobilise une importante coopération européenne, préfigurant peut-être la fusion des instruments d'action extérieure de l'Union. Il suffit à ce stade de constater que la PESC n'a pas vraiment une approche régionale en Méditerranée ; elle aurait plutôt tendance à utiliser les ressources financières du Partenariat euro-méditerranéen, pour traiter de dossiers isolés.

Nous tenterons dans cette section d'illustrer par l'exemple les dynamiques relationnelles qui s'établissent entre les acteurs décrits plus haut. Les relations inter-institutionnelles sont-elles la cause des lenteurs, de dysfonctionnements ou des blocages du Partenariat euro-méditerranéen ? Plusieurs configurations peuvent être décrites, qui se classent sur une échelle allant de la collaboration harmonieuse à la concurrence.

Le climat régnant entre les différentes institutions pour la gestion du Partenariat est-il plutôt un climat de concurrence ou de complicité ? Un observateur averti regrettait *a priori* dès 1997 que « le Partenariat <soit> caractérisé par une extrême fragmentation des procédures et des institutions qui participent à son fonctionnement »⁵⁵. Reste à comprendre si cette fragmentation est volontaire, résultant d'une incapacité des intervenants à s'entendre pour travailler ensemble.

La Commission est souvent considérée comme étant assez jalouse de ses prérogatives. L'image d'une Commission qui, non contente de défendre son territoire, cherche à l'élargir dès que l'occasion s'en présente, est largement relayée, sinon par les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil, tout au moins par les équipes en charge des questions euro-méditerranéennes dans les Etats membres⁵⁶. Dans le cadre du Partenariat, la Commission serait ainsi presque systématiquement à la limite de son domaine, jouant de son expérience et de sa masse critique pour dépasser parfois

III. La dynamique quotidienne des relations entre les acteurs : entre collaborations, lacunes et blocages

Le climat général des relations inter-institutionnelles

ouvertement ses compétences. Symétriquement, et lorsqu'ils entrent dans le détail de la gestion euro-méditerranéenne, les fonctionnaires de la Commission dénoncent facilement l'impréparation et l'arrogance de leurs interlocuteurs issus des Etats membres, défauts qui risquent selon eux de nourrir un aventurisme malvenu dans le contexte si délicat des relations euro-méditerranéennes⁵⁷. Pour résumer de façon très brutale les termes du débat, la Commission reproche au Conseil de ne pas travailler sérieusement ; et le Conseil et les Etats membres accusent en retour la Commission de ne pas savoir où elle va.

Dans le cadre du Partenariat, les frictions entre les deux institutions naissent plutôt en terrain communautaire. C'est bien la portée politique d'activités de nature plutôt économique ou technique, qui est ici en cause. Il ne s'agit donc pas seulement d'une réévaluation de la place de la logistique pour soutenir des positions politiques vis-à-vis de l'extérieur ; ce qui nous intéresse ici est plutôt la diffusion *a posteriori* du politique dans des domaines initialement classifiés comme strictement économiques, et relevant à ce titre pleinement de la compétence communautaire.

Les rapports qu'entretiennent les deux institutions centrales que sont la Commission et le Conseil ne sont cependant pas réellement tendus dans le contexte euro-méditerranéen ; ils suivent plutôt une sorte de train-train interactif, qui entraîne peu d'épisodes conflictuels. Les questions euro-méditerranéennes sont finalement un terrain relativement propice au consensus et le débat reste souvent sous-jacent.

Certains feront ici l'hypothèse que le consensus émerge du fait de la nature des dossiers⁵⁸ ; on peut aussi estimer que la Commission effectue un travail d'expert difficilement contestable ou que l'absence de débat résulte plutôt de la faible implication des Etats membres. Il est vrai que le système des présidences tournantes, combiné à l'inégale motivation méditerranéenne des Etats européens, génère de véritables éclipses du Partenariat. Entre deux présidences « méditerranéistes », qui expriment généralement une volonté de ranimer et/ou réorienter le Partenariat, et notamment ses volets I et/ou III⁵⁹, la Commission poursuit son travail de fond sur les volets II et III, sans imposer de direction politique nouvelle. La synergie entre les intervenants n'est donc sans doute pas optimale.

L'une des conséquences, non négligeable, de cette défaillance, est que le système institutionnel euro-méditerranéen manque d'une vision de long terme. La fragmentation et la complexification des mécanismes de gestion du Partenariat nuisent certainement à l'émergence d'une vision stratégique d'ensemble, *via* la définition de priorités claires.

La coopération économique : l'œuvre discrète de la Commission

La mise en œuvre des accords de coopération bilatéraux représente une pièce essentielle du système euro-méditerranéen. Mais le processus qui mène de leur négociation – avec des pays partenaires méditerranéens parfois mal préparés et aussi peu disposés à céder trop rapidement sur certains points –, jusqu'à leur ratification par l'ensemble des Etats membres, généralement en ordre dispersé et avec une rapidité très variable selon l'emballage politique du dossier, est extrêmement long.

Conformément à ses compétences classiques, la Commission a négocié seule les accords de libre-échange, tout en rendant compte au Comité Euromed de l'état de la négociation une fois par trimestre, dans une sorte d'indifférence obligée. Pourtant, la portée politique de ces accords est évidente pour chacune des parties. C'est pourquoi le processus de négociation a parfois subi des à-coups. Une fois que des avancées avaient été obtenues sur le plan bilatéral, il arrivait assez fréquemment que certains Etats membres, et particulièrement les Etats de l'Europe méditerranéenne (France, Espagne) bloquent le dossier à Bruxelles en cours de route, par exemple pour mettre en cause les concessions négociées sur le terrain agricole ou pour la circulation des personnes⁶⁰.

La mise en place progressive d'un dialogue économique euro-méditerranéen a également été l'enjeu d'un rapport de forces avec les Etats. Au début du Partenariat, la Commission avait pour mission de proposer un dialogue économique régional à l'ensemble des pays partenaires. Son inclinaison bureaucratique l'a conduite à lier presque naturellement cette question à la mise en œuvre du règlement MEDA, et à en exclure implicitement les Etats membres comme les Etats partenaires méditerranéens.

Cette question n'est redevenue « ouverte » que sur le tard.

La gestion de la coopération bilatérale a longtemps soulevé de nombreuses critiques,

portant essentiellement sur la lourdeur et l'inefficacité des procédures communautaires. La mise en route du programme MEDA s'est faite avec une certaine difficulté, la lenteur des décaissements ayant été particulièrement stigmatisée. Aujourd'hui la Commission semble avoir redressé la barre, grâce à des efforts ciblés, appuyés par la politique de déconcentration des services⁶¹.

L'un des enjeux de la coopération dans le cadre MEDA est par ailleurs le partage entre activités bilatérales et régionales. La coopération régionale connaît à l'heure actuelle une relative déshérence. Jusqu'à l'adoption du programme JAI en 2003, la Commission a conservé un contrôle jaloux sur la coopération régionale, qui peut sembler négligeable en termes d'enveloppe financière (moins de 10 % de l'ensemble de la coopération MEDA), mais peut entraîner des effets intégrateurs importants. Les principales actions entreprises dans le champ de la coopération régionale l'ont ainsi été à l'instigation de la Commission. Bien qu'ils aient été validés *a posteriori* par les conclusions des conférences ministérielles euro-méditerranéennes, ces programmes ont été lancés sans véritable débat entre partenaires, et sans accord préalable du Comité Euromed. Les directions générales sectorielles de la Commission ont ainsi élaboré successivement les programmes relatifs à l'énergie, aux transports, aux statistiques, à l'industrie et à la société de l'information. Or ces directions sectorielles ne se concertent pas toujours de façon étroite avec la DG Relex et ne partagent pas forcément sa culture du Partenariat euro-méditerranéen.

Entre dispersion et difficultés de mise en œuvre, la coopération régionale est aujourd'hui mal en point.

A cela deux raisons essentielles : la complexité d'organiser des réseaux de travail pan-méditerranéens dans un contexte de conflictualité accrue (tout effort de coopération sous-régionale au Proche-Orient semble vain depuis la reprise de l'Intifadah), d'une part ; mais aussi le choix d'une équipe à la Commission qui s'était donné la coopération bilatérale comme horizon stratégique⁶².

Nous avons déjà évoqué les éléments d'une possible concurrence entre Partenariat et PESC. Nous nous arrêterons maintenant sur l'exemple classique du dossier israélo-palestinien, sur lequel existent des interactions concrètes mais non officiellement revendiquées entre les différents canaux de l'action européenne.

Point de fixation traditionnel de la diplomatie européenne, inscrit dès ses débuts sur l'agenda de la Coopération politique européenne⁶³, le conflit israélo-palestinien est l'un des dossiers où l'Europe manifeste paradoxalement une certaine cohésion dans sa gestion de la coopération, et ceci malgré la difficulté à exprimer des positions diplomatiques harmonisées.

Rappelons d'abord que le lancement du Processus de paix entre Oslo (1991) et Madrid (1993) a été l'une des conditions déterminantes pour permettre d'engager à Barcelone un processus ambitieux de stabilisation régionale. Mais il est désormais d'usage de mettre les insuffisances du Processus de Barcelone au compte de la dégradation des relations israélo-palestiniennes et, plus largement, israélo-arabes. Ce conflit reste en effet un paramètre essentiel pour la définition des politiques menées tant en Israël que dans les pays arabes, soit pour 8 des 10 pays partenaires actuels ; l'échec du volet politique et stratégique de Barcelone est assez clairement lié au maintien de cet abcès sous-régional, comme en attestent quelques rappels chronologiques. Dès septembre 1996, les ministres des Affaires étrangères de la Ligue arabe menacent de quitter le Partenariat si les Israéliens ne se retirent pas des territoires occupés⁶⁴. L'état des relations euro-arabes se détériore encore après l'élection de Benyamin Netanyahu et le redémarrage de la colonisation israélienne à Jérusalem Est. La deuxième conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères, qui devait se tenir en avril 1997 à Tunis, est déplacée à Malte pour éviter au Partenariat de subir la contagion israélo-arabe. L'affaire est donc entendue : le conflit empoisonne le climat de confiance laborieusement établi dans le Partenariat. Le choix initial officiel de découpler Processus de paix et Processus de Barcelone était le seul possible, même s'il est en réalité impraticable⁶⁵.

Pourtant, si l'on se place dans une réflexion prospective plus ambitieuse sur l'avenir des politiques extérieures européennes, le traitement du conflit proche-oriental apparaît comme un cas test essentiel. La coopération européenne, a fait beaucoup, notamment sous MEDA, pour crédibiliser l'Autorité palestinienne ; de même, les

Les dossiers PESC :
une synergie partielle,
entre hasard et
nécessité



relations économiques entre Israël et l'UE sont un canal toujours possible pour faire passer des messages d'ordre politique. Les interactions entre coopération euro-méditerranéenne et positionnement politique européen sur le conflit sont donc de plus en plus évidentes, même si le discours de l'Union n'apparaît pas toujours très clair à cet égard. Frédéric Charillon estime cependant qu'il est possible de dégager un « discours européen » sur la question du Proche-Orient, en se fondant sur les actions du Conseil, seul juridiquement habilité à formuler des positions en matière de politique étrangère commune⁶⁶. L'auteur estime par ailleurs que la Commission et le Parlement, par leurs interventions et le débat qu'ils entretiennent, risquent de brouiller la perception extérieure d'une diplomatie européenne.

Le troisième pilier de l'UE : une avancée contrainte

JAI : un programme au consensus ?

Deux cas d'avancées dans les domaines relevant du troisième pilier de l'UE (Justice et Affaires intérieures) peuvent illustrer les dynamiques inter-institutionnelles récentes générées par le Partenariat.

La préparation du programme Justice Affaires Intérieures (JAI) est, au dire des acteurs de la Commission comme des représentants des Etats membres, l'exemple type, et peut-être unique, d'un processus de conception vraiment concerté, où tous les intervenants du Partenariat ont eu la possibilité de s'exprimer pour parvenir à une forme de consensus⁶⁷. Outre un réel effort de concertation entre les intervenants européens, la dimension Nord-Sud n'a pas été négligée ici comme c'est le cas pour d'autres thématiques.

Le Programme régional JAI a été discuté très en détail au Comité Euromed. Cette exception à la règle implicite d'inactivité du Comité a sans doute été acceptée par la Commission car on traitait ici de questions politiquement très sensibles. Un document cadre a donc été négocié au Comité même, et la mise au point du programme a suscité quelques réunions supplémentaires du Comité par rapport à son calendrier de travail normal. Il aura fallu plus d'un an pour boucler l'ensemble du programme. Les pays partenaires ont eu un véritable *input* dans le cadre de cette discussion, plusieurs d'entre eux étant porteurs de propositions de fond qui ont pu infléchir le cours du débat⁶⁸.

Le cas des droits de l'Homme

Le thème particulier des droits de l'homme présente quant à lui un bel exemple de transversalité, et donc d'interactions complexes entre institutions. Les droits de l'homme constituent, on l'a déjà dit, un de ces sujets considérés comme « transversaux par nature » par plusieurs analystes européens. Certains intervenants de la Relex y verraient même un terrain d'entente naturel entre le Parlement et la Commission⁶⁹. Si le Parlement s'est effectivement prononcé à de nombreuses reprises sur le sujet, c'est encore une fois la Commission qui s'est imposée comme l'acteur principal sur cette thématique⁷⁰.

Le sort d'une communication de la Commission concernant les droits de l'homme en Méditerranée⁷¹, sortie au printemps 2003, illustre la complexité et les ambiguïtés procédurales du fonctionnement communautaire, et démontre l'aptitude de la Commission à s'emparer parfois concrètement d'un sujet en mobilisant de façon autonome ses capacités de réflexion de fond. L'initiative de cette communication est semble-t-il à mettre au compte de la DG Relex, où l'on réfléchissait à l'opportunité de produire un tel document depuis plusieurs années⁷². L'intérêt personnel exprimé par le Commissaire Patten a facilité le lancement de l'initiative, également encouragée par la Direction E de la Relex, Moyen-Orient / Sud de la Méditerranée. C'est ainsi que l'unité droits de l'homme de la Relex et la Direction Méditerranée ont travaillé ensemble à un texte, plusieurs fois repris avant de prendre sa forme définitive⁷³. Les initiateurs du texte soulignent qu'ils avaient bien conscience de traiter une question sensible, et souhaitaient à l'origine rédiger un simple document de travail, ferme sur les principes et diplomatique dans l'expression. Une fois le texte produit, le Commissaire lui-même aurait insisté pour lui donner une audience plus large ; il s'agissait alors de le transformer en communication de la Commission, ce qui en faisait du même coup une initiative politique. Un tel saut qualitatif impliquait davantage de contraintes de contenu comme de forme, et donc une refonte du texte. Ces allers et retours

expliquent qu'il a fallu près de deux ans pour parvenir à la version finale.

La Commission a choisi de présenter ce texte lors de la Conférence euro-méditerranéenne à mi-parcours organisée sous la présidence grecque en Crète, en mai 2003. La réception du texte a été relativement houleuse : les pays partenaires méditerranéens n'ont pas apprécié qu'un texte les mettant en cause soit rendu public sans consultation préalable, et plusieurs Etats membres se sont émus que certaines précautions politiques élémentaires nécessaires n'aient pas été prises. La Communication a donc été considérée comme une initiative isolée de la Commission, et plusieurs diplomates européens ont appuyé le regret des pays partenaires, soulignant que davantage de concertation aurait été souhaitable en amont⁷⁴.

L'ambiguïté du statut de ce texte tient à ce qu'il a été rendu public sans avoir été discuté par l'ensemble des intervenants du processus euro-méditerranéen. Pour les Etats membres, il s'agit d'un exemple de « coup politique » de la Commission, qui s'efforce de façon détournée d'affirmer sa compétence sur des terrains politiques.

Les schémas inter-institutionnels que nous venons de décrire sont appelés à se transformer dans un avenir relativement proche. La gestion du Partenariat sera en effet affectée au premier chef à la fois par la réforme des institutions européennes elles-mêmes, et par la réorientation des politiques extérieures de l'Union. Le contexte géopolitique dans lequel se déploie le Partenariat évolue lui aussi de façon rapide ; la région méditerranéenne semble rendue depuis le 11 septembre 2001 à sa condition pré-partenaire d'épicentre des crises. L'UE rassemble désormais ses moyens pour tenter de définir une réponse harmonisée face à la montée de l'insécurité en Méditerranée / Moyen-Orient.

L'avenir du Partenariat devient difficile à cerner si l'on tient compte de l'ensemble de ces paramètres. Cependant l'acquis de Barcelone est solide et constitue une base de travail ferme pour étayer toute vision régionale nouvelle.

Deux processus de mutation internes à l'UE auront des conséquences évidentes pour le Partenariat : il s'agit d'une part de l'élargissement, et des réformes institutionnelles qui l'accompagnent ; et d'autre part du recadrage des politiques extérieures de l'Union, avec la mise en place de la « Politique européenne de voisinage ».

L'Union européenne a accueilli le 1^{er} mai 2004 dix nouveaux Etats membres, dont deux anciens Etats du Partenariat : Chypre et Malte. La Turquie entre pour sa part dans une phase cruciale de rapprochement avec l'UE. La définition des intérêts économiques et stratégiques de l'UE en Méditerranée va évoluer en conséquence, et définir une nouvelle place pour la Méditerranée dans l'agenda européen. La Politique de voisinage en gestation, évoquée ci-dessus, nous donne d'ores et déjà quelques indications sur cette place. L'UE est par ailleurs en passe de se doter d'institutions nouvelles. Une réunification des outils de l'action extérieure européenne se dessine dans le cadre du futur Traité constitutionnel⁷⁵. Les effets d'une telle réunification devraient être particulièrement visibles en Méditerranée, ce lieu où la multiplication des instruments de l'action extérieure européenne n'a jamais été gage de cohérence. La culture institutionnelle du Partenariat, avec les spécificités que nous avons décrites, sera donc amenée à évoluer en profondeur. Si la fusion des cultures et des méthodes réussit du côté européen entre les équipes du Conseil et celles de la Commission, les enjeux institutionnels futurs se concentreront sans doute sur la mise en œuvre d'un processus plus partenarial : comment assurer, non seulement l'*ownership* du Processus de Barcelone au Sud, mais surtout comment partager réellement initiatives et décisions avec les pays partenaires méditerranéens ?

Le lancement de la Politique européenne de voisinage (PEV) constitue enfin l'embryon d'une nouvelle philosophie d'action extérieure de l'Union européenne. L'ambition est ici de réunifier la vision, les méthodes et outils d'action dirigés vers les pays les plus proches de l'Union, y compris les pays méditerranéens. La Commission a ainsi exposé dès 2003 l'idéal d'un cercle de pays proches et amis, avec lesquels des relations économiques et politiques privilégiées seront établies. L'articulation de la PEV au Partenariat reste assez peu claire pour le moment ; elle prévoit notamment la négociation de nouveaux « accords de voisinage », comprenant des conditionnalités

Conclusion : scénarios institutionnels pour un avenir incertain

Nouvelles contraintes, nouvelles opportunités

renforcées, et différenciés en fonction des profils de pays. Il a été plusieurs fois affirmé que la PEV s'inspirera du Partenariat et s'appuiera sur ses structures. Pourtant les orientations de cette nouvelle politique sont difficilement compatibles avec le Partenariat en l'état ; sa mise en place augure donc des transformations importantes pour le cadre d'action de Barcelone.

L'évolution du climat partenarial

La PEV reste à ce stade une initiative unilatérale de la part des Européens ; le Partenariat présente en regard un embryon de multilatéralisme. Il reviendra à l'ensemble des partenaires de choisir ou non de développer cette orientation. Les rééquilibres institutionnels possibles en faveur du Sud seront certainement une préoccupation majeure à venir pour le Partenariat. Dans cette optique, on doit se pencher sur l'évolution du climat partenarial, évidemment affecté par les événements du 11 septembre 2001, mais aussi par les récentes initiatives américaines au Moyen-Orient.

L'après-11 septembre pèse fortement sur les relations euro-méditerranéennes. Le 11 septembre 2001 constitue un point de rupture qui a eu au moins trois effets, partiellement contradictoires, sur le Partenariat. Premier effet, la méthode de Barcelone, qui consiste à traiter l'instabilité politique sur le terrain socio-économique et sur le long terme, a d'abord été remise à la mode⁷⁶. Dans le même temps, le climat de confiance mutuelle s'est érodé. Du côté européen, le terrorisme brouille l'image de la région ; du côté méditerranéen, on comprend mal les prises de positions européennes, notamment depuis le déclenchement du conflit irakien, exercice raté de coordination des Quinze. Pour préserver le fonctionnement de l'enceinte de Barcelone, l'UE n'est-elle pas pratiquement condamnée à prendre le contrepied des Etats-Unis ? Troisième constat, la Méditerranée éclate : des polarisations anciennes resurgissent et érodent le schéma méditerranéen consensuel défendu par les Européens. Les priorités géographiques deviennent différentes : le Golfe, l'Asie centrale sont à nouveau au centre de la réflexion des analystes ; le Monde arabe réémerge comme un interlocuteur non plus seulement « possible », mais plutôt nécessaire, dans un contexte de repolitisation extrême. La tentation de valider l'approche « Grand Moyen-Orient », ou de réactiver la relation euro-arabe, s'affirme progressivement côté PESC.

Le flou des intentions européennes maintient les pays partenaires dans une incertitude qui peut facilement se muer en inquiétude. Le renforcement du dialogue, notamment sur les questions politiques et de sécurité, est donc une nécessité absolue dans le cadre de Barcelone. Tous les partenaires ont certainement intérêt à ce que la relation euro-méditerranéenne reste une relation de confiance.

Les débats institutionnels dans le Partenariat

Les débats institutionnels dans le Partenariat se nourrissent depuis 1995 des éléments d'analyse rassemblés dans cette étude. Deux traits essentiels peuvent sans doute en être retenus : la réelle complexité des mécanismes institutionnels du Partenariat, d'abord ; la dynamique changeante des équilibres qui s'établissent entre intervenants européens dans le processus de décision, ensuite.

Sur le premier point, il faut rappeler que la discussion persiste entre les tenants d'une plus grande institutionnalisation du Partenariat et ceux qui défendent des structures légères. Ce débat rejoint en partie l'opposition formel / informel : de nombreux diplomates insistent sur la souplesse des mécanismes informels, soulignant qu'en tant qu'enceinte de négociation technique, où l'on s'efforce d'éviter les confrontations d'ordre politique, le Partenariat permet à tous les acteurs régionaux d'expérimenter une forme de *modus vivendi*. Le défaut d'institutionnalisation de Barcelone peut ainsi être considéré comme un atout, car le Processus est perçu comme d'autant moins contraignant. Cette caractéristique est précieuse en situation de conflit, les procédures informelles permettant par exemple de maintenir un contact continu entre les protagonistes de la crise israélo-arabe.

Sur le deuxième point, il apparaît surtout essentiel d'éviter les situations de conflits ouverts entre la Commission et le Conseil, qui peuvent bloquer le fonctionnement du Partenariat⁷⁷. La réforme des institutions européennes bouleversera en tout état de cause ces schémas désormais classiques de la guérilla institutionnelle intra-

européenne. Mais de nouveaux blocages ne sont pas exclus au cœur de la coopération bilatérale euro-méditerranéenne, entre l'administration européenne et celle des Etats partenaires⁷⁸. Le réinvestissement progressif du Partenariat par les Etats du Sud est une tendance d'avenir. De nouveaux équilibres relationnels se dessinent, auxquels devront correspondre de nouveaux modes de conciliation.

Notes

1. Depuis le 1^{er} mai 2004, ces dix Etats sont les suivants : l'Algérie, l'Egypte, Israël, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Syrie, la Tunisie, la Turquie, auxquels s'ajoute l'Autorité palestinienne.
2. Erwan Lannon, « Le Partenariat euro-méditerranéen : éléments d'une analyse juridique », in Bichara Khader (dir.), *Le Partenariat euro-méditerranéen vu du Sud*, L'Harmattan, Centre tricontinental, Louvain-la-Neuve, 2001, p. 187.
3. Outre sa valeur « propositive », au sens de la théorie des politiques étrangères (voir, sur ce sujet, Walter Carlsnaes, « On Analysing the Dynamics of Policy Change: A Critique and Reconceptualization », *Cooperation and Conflict*, mars 1993, vol.28 n° 1), cet acte politique recoupe des enjeux identitaires importants : cf. Michelle Pace, « EU Foreign Policy as a Discursive Practice of the Mediterranean », contribution présentée au Third Mediterranean Social and Political Research Meeting, Florence, March 20-24, 2002, Mediterranean Programme, Robert Schuman Center for Advanced Studies, European University Institute.
4. Ce point est souvent souligné par les concepteurs et les gestionnaires du Partenariat à Bruxelles. Pour une vision comparative sur les politiques extérieures de l'UE, voir Marjorie Lister, *The European Union and the South*, Routledge, London, 1997 ; Franck Petitotville et Damien Helly (ss dir.), Actes du colloque du CERI sur *Les relations extérieures de l'Union européenne*, à paraître.
5. Dorothee Schmid, Les interactions dans le Partenariat euro-méditerranéen, Rapport du groupe de travail EuroMeSCo n° 2 « Interlinkages Within the EMP », à paraître.
6. Les décideurs européens envisagent désormais de plus en plus ouvertement ces équilibres interactifs comme le résultat de dynamiques de réformes. Dans une vision très directement inspirée de motifs économiques, Chris Patten, ancien Commissaire aux Relations extérieures, réaffirmait ainsi au printemps 2004 que « nous nous efforçons de mettre en place une zone de libre-échange autour de notre mer commune. Nous avons l'objectif ambitieux d'y parvenir en 2010, afin d'intensifier les relations commerciales entre les pays arabes et d'aider ceux qui, comme le Maroc et la Jordanie, se sont engagés sur la voie de la modernisation, de la réforme démocratique et de la promotion d'une société civile plus dynamique » ; Chris Patten, « L'Islam et l'Occident – à la croisée des chemins », discours prononcé au Oxford Center for Islamic Studies, 24 mai 2004, disponible sur http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/sp04_256_fr.htm.
7. Dans une de ces énumérations familières aux observateurs du Partenariat, les ministres euro-méditerranéens des Affaires étrangères rappelaient ainsi dans leur déclaration conjointe du printemps 2004 qu'ils « ont pris acte des activités de coopération, nombreuses et concrètes, qui ont été mises en place dans un esprit de partenariat sur des thèmes allant de questions politiques et de sécurité, y compris les droits de l'homme, la réforme politique et la bonne gestion des affaires publiques, à la culture, l'éducation et la libre circulation des personnes, en passant par la libéralisation des échanges, la réforme économique et les réseaux d'infrastructures » ; *Réunion à mi-parcours des Ministres euro-méditerranéens des Affaires étrangères (Dublin, les 5 et 6 mai 2004)*.
8. Sur la sociologie des acteurs des relations extérieures de l'Union européenne, voir notamment David Allen, « Who Speaks for Europe? The Search for an Effective and Coherent External Policy », in John Peterson et Helene Sjursen (eds.), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, Routledge, London, 1998 ; Geoffrey Edwards et Edward Regelsberger (eds.), *The External Relations of the European Union*, London, Continuum, July 2001 ; Claire Piana, « The EU's Decision-Making Process in the Common Foreign and Security Policy: The Case of the Former Republic of Macedonia », *European Foreign Affairs Review*, Vol. 7, n° 2, Summer 2002, p. 209-226.
9. Voir, comme exemple de contre-feu critique français, le dossier spécial consacré au Partenariat par *Critique internationale*, « Les faces cachées du Partenariat euro-méditerranéen » ; n° 18, janvier 2003. Ce dossier peut être lu en regard des initiatives annoncées par la présidence espagnole de l'Union sur le dossier euro-méditerranéen en avril 2003, lors de la conférence euro-méditerranéenne de Valence.
10. Voir par exemple, dans la mouvance altermondialiste, Réseau Medbadil, *L'autre sommet : rencontres euro-méditerranéennes contre la mondialisation libérale*, Medbadil, Marseille, 2001.
11. Béatrice Hibou, « Le Partenariat en réanimation bureaucratique », *Critique internationale* n° 18, janvier 2003, p. 117-128.
12. Note de suivi interne du ministère français des Affaires étrangères.
13. Cette critique est plutôt celle des supporters du Partenariat. C'est par exemple la position de Gamal Soltan décrivant Barcelone comme « a great design, but no great mechanism » ; propos tenus lors de la réunion d'évaluation du programme EuroMeSCo « Interlinkages within the EMP », Le Caire, avril 2002. Les initiateurs de la Déclaration de Barcelone eux-mêmes affirment volontiers leur regret de ne pas avoir égayé leur ambition par un dispositif administratif plus solide ; entretiens, Commission, DG1b, Bruxelles, avril 1998. Une mouvance euro-méditerranéenne « institutionnaliste » existe toujours à la Commission.
14. Expression assez fréquemment utilisée à l'oral par Jean-Pierre Courtois, ancien ambassadeur chargé du suivi du Processus de Barcelone auprès du ministère français des Affaires étrangères ; entretien, octobre 2003.
15. Erwan Lannon souligne ainsi que « une fois de plus, ce sont ceux qui sont les moins bien armés, ceux qui disposent des structures politiques et socioéconomiques les moins bien adaptées qui font les frais de cette architecture complexe » ; Erwan Lannon, art. cit., p. 189.
16. Claire Spencer, « The EU and Common Strategies: the Revealing Case of the Mediterranean », *European Foreign Affairs Review*, 6 (1) 2001, p.32.
17. La répartition des compétences entre ces deux institutions est en effet juridiquement et pratiquement mouvante. Le Traité précise que le Conseil « confère à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit », mais le Conseil « peut également se réserver, dans des cas spécifiques, d'exercer directement des compétences d'exécution » ; *Décision du Conseil du 13 juillet 1987 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission*. Cette ambiguïté peut donner lieu à des épisodes de guerre institutionnelle, en fonction des intérêts en présence, avec pour toile de fond les préférences politiques des gouvernements en place dans les Etats membres eux-mêmes.
18. Voir Eric Philippart, « The Euro-Mediterranean Partnership: Unique Features, First Results and Forthcoming Challenges », *CEPS Working Papers*, CEPS Middle East and Euro-Med Project, n° 5, February 2003.
19. Il suffit ici de relire le contenu et le programme de travail annexé à la Déclaration de Barcelone : *Déclaration de Barcelone, adoptée lors de la Conférence euro-méditerranéenne (27-28 novembre 1995)*.
20. Annette Jünemann, « From the Bottom to the Top: Civil Society and Transnational Non-Governmental

Organizations in the Euro-Mediterranean Partnership », *Democratization*, vol. 9, n° 1, Spring 2002, p. 87-105.

21. Rappelons que les crédits réservés dans le budget communautaire à la mise en œuvre du Partenariat sont rassemblés dans une ligne unique, baptisée MEDA (pour Mesures d'Ajustements).

22. On peut considérer que les Etats de l'Europe méditerranéenne, et plus précisément ceux de « l'Arc latin » (Portugal, Espagne, France, Italie), ont été à l'origine de la rénovation de la politique méditerranéenne de l'UE en 1995. L'Espagne et la France sont sans doute restées par la suite les Etats les plus « méditerranéistes » (les présidences française en 2001 et espagnole en 2002 ont été des étapes importantes de relance du Partenariat), même si leur implication dans les affaires euro-méditerranéennes n'est pas constante. L'intérêt récemment manifesté par des présidences plus « nordiques » (conférence à mi-parcours de Dublin, 2004) est intrinsèquement liée à l'évolution de la perception sécuritaire régionale ; cette nouvelle mobilisation brouille cependant la lecture traditionnelle d'une Méditerranée exclusivement latine.

23. Six réunions de suivi euro-méditerranéennes ont eu lieu depuis 1995 (Barcelone 1995, La Vallette 1997, Stuttgart 1999, Paris 2000, Valence 2002, Naples 2003), ainsi que quatre réunions à mi-parcours.

24. « Les réunions des Ministres des Affaires étrangères: le moteur du Processus de Barcelone », Dossier spécial Euromed, édition n° 37, 20 mai 2003, p. 1.

25. A titre d'exemple, la dernière rencontre ministérielle en date a réuni les ministres du Commerce de la zone euromed en juillet 2004 à Istanbul.

26. Entretien, DG Relex, Bruxelles, septembre 2003.

27. Entretien, DG Relex, Bruxelles, septembre 2003.

28. En cas d'avis négatif des représentants des Etats membres ou en l'absence d'avis positif, émis par un comité de réglementation, la Commission ne peut adopter sa décision et doit transmettre au Conseil une nouvelle proposition ; le Conseil est alors en mesure d'emporter la décision s'il statue dans un délai inférieur à trois mois.

29. Entretien, ministère français des Affaires étrangères, octobre 2003.

30. Les fonctionnaires issus des Etats membres dénoncent souvent l'insuffisante concertation à Quinze sur le terrain, c'est-à-dire dans les pays partenaires, que ce soit entre les ambassades des différents Etats membres, ou entre les ambassades européennes et les délégations de la Commission sur place.

31. Certaines présidences de l'Union sont ainsi, comme nous l'avons vu, beaucoup plus « méditerranéistes » que d'autres ; telles les présidences française en 2001 et espagnole en 2002.

32. Un bon exemple de mobilisation politique élargie, à l'instigation du Parlement européen, est donné par le thème récurrent de la possibilité des sanctions envers l'Etat d'Israël, en réponse à l'aggravation de la répression dans les territoires palestiniens. Le Parlement européen a adopté le 10 avril 2002 une résolution demandant au Conseil européen d'instaurer un embargo sur les livraisons d'armes à destination d'Israël et de la Palestine, et de convoquer le Conseil d'association UE-Israël, pour suspendre l'accord d'association euro-méditerranéen entre l'Union et Israël. Cette prise de position, maximaliste et inédite à l'époque, a obtenu le soutien du Président de la Commission Romano Prodi, puis a été largement relayée par les médias européens. Le Conseil, où l'unanimité est loin d'être faite sur cette question, s'est ensuite prononcé contre les sanctions.

33. Dorothee Schmid, « La société civile dans le Partenariat euro-méditerranéen : une dynamique autonome ? », *EurOrient* n° 8, Paris, décembre 2000, p. 25.

34. Déclaration de Barcelone, Programme de travail, p. 9.

35. Rappelons que, à la Conférence de Barcelone, la Ligue arabe, l'Union du Maghreb arabe et la Mauritanie avaient un statut d'observateurs, tout comme la Libye, initialement non sollicitée comme partenaire du fait de sa condamnation par la résolution 731 du Conseil de sécurité de l'ONU.

36. Sur la notion de Partenariat comme tentative de rééquilibrage des relations Nord/Sud en Méditerranée, voir Hanaa Ebeid, « Balance and Imbalances Within the EMP », contribution présentée au groupe de travail EuroMeSCo « Interlinkages in the EMP », Le Caire, janvier 2003.

37. Il en est notamment ainsi de la dernière Déclaration de la Présidence, issue de la Conférence à mi-parcours de Dublin, en juin 2004.

38. Entretien, DG Relex, Bruxelles, septembre 2003.

39. La France aurait ainsi beaucoup insisté pour qu'un volet « culturel » soit adjoint aux deux autres.

40. Entretien, DG Relex, Bruxelles, septembre 2003.

41. Voir les textes produits par le groupe de travail EuroMeSCo dédié à ce thème, disponibles sur www.euromesco.net

42. Entretien, DG Relex, Bruxelles, septembre 2003.

43. E. Haas, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*, Stanford University Press, Stanford, 1964.

44. Entretien, DG Relex, Bruxelles, septembre 2003. Les concepteurs du projet euro-méditerranéen admettent volontiers que l'ajout d'une troisième priorité dans le texte fondateur du Partenariat a été fortement inspiré par la France, qui n'est cependant pas parvenue à rendre complètement crédible son approche « culturelle » ; voir Isabel Schäfer, « The Third Chapter of the Barcelona Process: A European Cultural Approach to the Mediterranean? », *Orient* n° 43, 2002, p. 583-594.

45. Romano Prodi aura été un président particulièrement intéressé à la Méditerranée. Il s'est exprimé à de nombreuses reprises sur ce thème dans des discours de fond et a inspiré des actions spécifiques. Par exemple, le « Groupe des sages » formé en 2003 pour esquisser un nouveau dialogue des cultures en Méditerranée résulte d'une initiative de la Présidence, et a été géré par celle-ci.

46. Entretien, DG Relex, Bruxelles, septembre 2003.

47. Un intervenant de la Commission suggère par ailleurs de transmettre au Comité Euromed la responsabilité de centraliser et de synthétiser la production de tous les groupes de travail ; entretien, DG Relex, Bruxelles septembre 2003.

48. On sait par exemple que, dès l'origine, la nouvelle Politique de voisinage n'a pas eu les faveurs des responsables Méditerranée d'EuropAid ; entretien, ministère français des Affaires étrangères, Paris, octobre 2003.

49. Brian White, « The European Challenge to Foreign Policy Analysis », *European Journal of International Relations*, 5 (1), 1999, 37-66 ; *Understanding European Foreign Policy*, Palgrave, Basingstoke, 2001 ; et « Expliquer la défense européenne : un défi pour les analyses théoriques », *Revue internationale et stratégique* 2002/2003, hiver, n° 48, p.73-158.

50. Cette ambition méditerranéenne des Etats se reflète périodiquement dans les organigrammes administratifs ; dans le cas de la France, voir Hayète Chérigui, *La politique méditerranéenne de la France : entre diplomatie collective et leadership*, Paris, L'Harmattan, 1997 ; Rémy Leveau, *La Méditerranée dans la politique française*, Publications du CERI, 1987.
51. Stephan Davidshofer estime que « le rôle marginal dévolu à l'Europe au sein du Processus de paix initié à Madrid n'est pas étranger à la prise de conscience du besoin de redéfinir son approche du Moyen-orient et de l'Afrique du Nord » ; Stephan Davidshofer, *La capacité extérieure de l'Union européenne : le cas du conflit israélo-palestinien*, Mémoire de DEA de Relations internationales, IEP de Paris, 2002, p. 39. Nous avons nous-même exploré l'hypothèse d'un Partenariat conçu comme une véritable alternative à la PESC ; voir Dorothee Schmid, « Le Partenariat euro-méditerranéen : le libre-échange pour politique étrangère ? » , in Franck Petiteville et Damien Helly (dir.), *L'action extérieure de l'Union européenne*, à paraître, 2004.
52. Un fonctionnaire de l'unité PESC à la Commission définit ainsi le Partenariat comme « typique des politiques extérieures de la Communauté avant Amsterdam » ; entretien, avril 2002 ; un membre de la Task Force Méditerranée / Barcelone de l'Unité politique, Secrétariat général du Conseil, exprimait à la même époque une opinion semblable.
53. Voir Ester Barbé, et Francisco Izquierdo, « Present and Future Joint Actions for the Mediterranean Region », in Martin Holland (ed.), dans *Common Foreign and Security Policy: The Record and Reforms*, Pinter, London, 1996.
54. Pour une analyse du jeu perturbateur de la PESC en Méditerranée, voir Dorothee Schmid, « La Méditerranée dans les politiques extérieures de l'Union européenne : quel avenir pour une bonne idée ? », *Revue Internationale et stratégique* n° 49, printemps 2003, p. 23-32.
55. Jean-Pierre Courtois, art. cit., p. 2.
56. Entretiens, ministère français des Affaires étrangères, Paris, octobre 2003.
57. Entretiens, DG Relex, Bruxelles, septembre 2003.
58. Geoffrey Edwards et Eric Philippart « The Euro-Mediterranean Partnership: Fragmentation and Reconstruction », *European Foreign Affairs Review*, vol. 2, 1997, p. 465-489.
59. Les orientations essentielles des dernières présidences méditerranéennes peuvent être mentionnées à titre d'illustration : la Présidence française a échoué en 2000 à relancer la négociation de la Charte de sécurité euro-méditerranéenne ; la Présidence espagnole a notamment fait avancer en 2002 le projet de Fondation culturelle, qui a abouti lors de l'actuelle Présidence italienne en 2003.
60. Le cas de l'accord d'association avec la Jordanie, une première fois signé juste avant la deuxième conférence euro-méditerranéenne de suivi en mai 1997 à La Vallette, puis récusé ensuite par les Etats membres, et re-négocié longuement avant d'aboutir en 1999, est à ce titre emblématique.
61. Voir «2002. Année record pour le programme MEDA», *Euromed Special Feature* n° 35, et «Coopération économique MEDA : premier bilan», *Euromed Special Feature* n° 36, disponibles sur http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/news_interviews.htm
62. Il faut préciser que le début de la crise de confiance dans l'outil coopération régionale remonte probablement à la crise de la Commission Santer et au scandale autour de la gestion des premiers « Programmes Med ».
63. Le mécanisme de la Coopération politique européenne fournit à partir de 1972 un cadre institutionnel pour établir des consultations sur les sujets de politique étrangère entre les Neuf. La situation au Proche-Orient s'impose d'emblée, avec la CSCE et les relations transatlantiques, comme l'un des trois sujets de discussion essentiels ; voir David Allen, et A. Pijpers (ed.), *European Foreign Policy-Making and the Arab-Israeli Conflict*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1987 ; et également Simon Nuttall, *European Political Cooperation*, Clarendon Press, Oxford, 1992.
64. Stephan Davidshofer, *op. cit.*, p. 64.
65. Deux options coexistent aujourd'hui : celle de la synergie et celle du découplage, qui ont chacune leur défenseur. Les officiels français considèrent pour leur part que la dégradation de la situation au Proche-Orient constitue certes un handicap important, mais pas fatal, pour le Partenariat. La position officielle française est qu'il ne faut pas intégrer les deux processus, et que ce serait une grave erreur de les confondre.
66. Frédéric Charillon, « La politique étrangère européenne à l'épreuve des normes américaines », *Cultures et conflits* n° 44, hiver 2001, p.135-152
67. Entretiens, Commission, DG Relex et Secrétariat du Conseil, Bruxelles, septembre 2003.
68. La DG Relex souligne notamment l'importance des contributions égyptienne, marocaine et tunisienne.
69. Entretien, DG Relex, Unité PESC, Bruxelles, septembre 2003.
70. Les droits de l'homme sont dans l'ensemble devenus un sujet de mobilisation pour la Commission depuis quelques années ; elle pratique une stratégie de « *mainstreaming* » consistant à insérer cette thématique de façon transversale dans la plupart de ses activités extérieures ; sur cette tendance, voir la contribution de Christine Tiberghien, à paraître dans Franck Petiteville et Damien Helly, *op. cit.*
71. Commission des communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen / *Donner une nouvelle impulsion aux actions menées par l'UE dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratisation, en coopération avec les partenaires méditerranéens*, Bruxelles, le 21.05.2003, COM(2003) 294 final
72. Entretien, DG Relex, Bruxelles, septembre 2003.
73. Entretiens, DG Relex, Unité Droits de l'Homme et Direction Moyen-Orient / Méditerranée du Sud, Bruxelles, septembre 2003.
74. Entretien, Ministère français des Affaires étrangères, octobre 2003.
75. Pour des détails sur les perspectives institutionnelles qui se dessinaient à l'issue de la convention et sur le contenu du futur Traité constitutionnel, voir Erwan Lannon, « Le Traité constitutionnel et l'avenir de la politique méditerranéenne de l'UE élargie », *EuroMeSCo Paper* n° 32, juin 2004.
76. Dorothee Schmid, « Optimiser le Processus de Barcelone », *Occasional Paper* n° 36, ISS-UE, Paris, juillet 2002.
77. La très longue négociation qui a précédé la mise en place officielle de la Fondation euro-méditerranéenne pour la Culture est un exemple de ces blocages inter-institutionnels préjudiciables à la bonne marche du Partenariat.
78. Cette possibilité est sérieusement évoquée par Hanaa Ebeid, art. cit.

Eléments bibliographiques

ALEGRE, Jean, « La coopération décentralisée en Méditerranée », *Confluences en Méditerranée* n° 7, été 1993, p. 91-108.

ALLEN, David, « Who Speaks for Europe? The Search for an Effective and Coherent External Policy », in PETERSON, John, and SJURSEN, Helene (eds.), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, Routledge, London, 1998.

BARBE, Esther, « The Barcelona Conference : Launching Pad of a Process », *Mediterranean Politics*, Vol. 1, n° 1, Summer 1996, p. 25-42.

BARBE, Ester et IZQUIERDO, Francisco, « Present and Future Joint Actions for the Mediterranean Region », in HOLLAND Martin (ed.) *Common Foreign and Security Policy: The Record and Reforms*, Pinter, Londres, 1996.

BEHRENDT, Sven et HANELT, Christian-Peter (ed.), *Bound to Cooperate – Europe and the Middle-East*, Bertelsmann Foundation, Gütersloh, 2001.

BENOIT, Loïck, « La lutte contre le terrorisme dans le cadre du deuxième pilier : un nouveau volet des relations extérieures de l'Union européenne », *Revue du droit de l'Union européenne*, n° 2, 2002, p. 283-313.

BISCOP, Sven, « Ouvrir l'Europe au Sud, la PESD et la sécurité euro-méditerranéenne », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 465, Février 2003, p. 105.

CROWE, Brian L., « A Common Foreign Policy After Iraq? », *International Affairs*, Vol. 79, n° 3, May 2003, p. 533-546.

DASSU, Marta, et MISSIROLI, Antonio, « More Europe in Foreign and Security Policy: The Institutional Dimension of CFSP », *International Spectator*, Vol. 37, n° 2, April-June 2002, p. 79-88.

DAVIDSHOFER, Stephan, *La capacité extérieure de l'Union européenne : le cas du conflit israélo-palestinien*, Mémoire de DEA de Relations internationales, IEP de Paris, 2002.

DEMARET, Pierre, « Politique extérieure de la Communauté européenne (ou la face communautaire de la politique extérieure de l'Union européenne) », Commission de Venise du Conseil de l'Europe, Réunion de Santorin, 26-27 septembre 1997.

DJEGHAM, Myriam, *Quand l'Europe anime la Méditerranée... : esquisse d'une sociologie de l'action en « Euro-Méditerranée »*, Mémoire de DEA, IEP de Paris, 1997.

DUKE, Simon, « CESDP and the EU response to 11 September: Identifying the Weakest Link », *European Foreign Affairs Review*, vol. 7, n° 2, Summer 2002, p. 153-169.

EDWARDS, Geoffrey et PHILIPPART, Eric, « The Euro-Mediterranean Partnership: Fragmentation and Reconstruction », *European Foreign Affairs Review*, vol. 2, 1997, p. 465-489.

EDWARDS Geoffrey et REGELBERGER Edward (eds.), *The External Relations of the European Union*, London, Continuum, July 2001.

EVERTS, Steven, et KEOHANE, Daniel, « The European Convention and EU Foreign Policy: Learning From Failure », *Survival*, Vol. 45, n° 3, Autumn 2003, p. 167-186.

GHEUR, Charles, « L'Union européenne face au conflit israélo-palestinien », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 459, juin 2002, p. 358-366.

GIAMMUSSO, Maurizio, « Civil Society Initiatives and Prospects of Economic development: The Euro-Mediterranean Decentralized co-operation Networks », *Mediterranean Politics*, Vol. 4, n° 1, Spring 1999, p. 25-52.

GOMEZ, Ricardo, « The EU's Mediterranean Policy: Common Foreign Policy by the Back Door? », in PETERSON, John, and SJURSEN, Helene (eds.), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, Routledge, London, 1998, p. 133-151.

HIBOU, Béatrice, « Le Partenariat en réanimation bureaucratique », *Critique internationale* n° 18, janvier 2003, p. 117-128.

JÜNEMANN, Annette, « From the Bottom to the Top: Civil Society and Transnational Non-Governmental Organizations in the Euro-Mediterranean Partnership », *Democratization*, vol. 9, n°1, Spring 2002, p. 87-105.

LANNON, Erwan, - « La PESC et le Processus de paix au Moyen-Orient : bilan et perspectives offertes par le Traité d'Amsterdam », in *L'Union européenne et le monde après Amsterdam*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1999, p. 259-290.

- « Le Partenariat euro-méditerranéen : éléments d'une analyse juridique », in Bichara KHADER (dir.), *Le Partenariat euro-méditerranéen vu du Sud*, L'Harmattan, Centre tricontinental, Louvain-la-Neuve, 2001, p. 187-230.

LERAY, René, « Le rôle des grands partenariats dans une PESC / PESD cohérente et efficace, premiers éléments de réflexion », *draft paper* interne élaboré dans le cadre d'un séminaire de travail de l'Institut d'études de sécurité, septembre 2001.

LISTER, Marjorie, *The European Union and the South*, Routledge, London, 1997.

MARESCEAU, Marc et LANNON, Erwan (dir.), *The EU's Enlargement and Mediterranean Strategies*, London, Macmillan, 2000.

MEKAOUI, Adam, *Partenariat économique euro-marocain : une intégration régionale stratégique*, Paris, L'Harmattan, 2000.

MONAR Jörg, « Institutional Constraints of the European Union's Mediterranean Policy », *Mediterranean Politics*, vol. 3, n° 2, 1998, p. 39-60.

MUSU, Costanza, « European Foreign Policy: A Collective Policy or a Policy of 'Converging Parallels'? », *European Foreign Affairs Review*, vol. 8, n° 1, Spring 2003, p. 35-49.

NUTTALL, Simon, *European Political Cooperation*, Clarendon Press, Oxford, 1992.

PETERS, Joel, « The Future of the Arab-Israeli Peace Process and the Barcelona Process », papier présenté à la conférence « International Seminar on Forging Regional Cooperation », Halki, septembre 2002.

PHILIPPART, Eric, - « Deconstruction and Reconstruction of EU pillars: The Euro-Mediterranean Partnership and the Middle East Peace Process », contribution présentée à la Third Pan-European International Relations Conference ECPR-ISA, Vienne, septembre 1998.

- « The MEDA Programme: Evaluation of the New Design of EU Assistance to the Mediterranean », in ATTINA, Fulvio et STAVRIDIS, Stelios (eds.), *The Barcelona Process and Euro-Mediterranean Issues from Stuttgart to Marseille*, Milan, Giuffrè, 2001, p. 121-169.

- « The Euro-Mediterranean Partnership: Unique Features, First Results and Forthcoming Challenges », *CEPS Working Papers*, CEPS Middle East and Euro-Med Project, n° 5, February 2003.

PIANA, Claire, « The EU's Decision-Making Process in the Common Foreign and Security Policy: The Case of the Former Republic of Macedonia », *European Foreign Affairs Review*, Vol. 7, n° 2, Summer 2002, p. 209-226.

PIJPERS, Alfred, et ALLEN, David, *European Foreign Policy-Making and the Arab-Israeli Conflict*, The Hague, Nijhoff, 1984.

SCHMID, Dorothee, - « Les Programmes Med : une expérience européenne de coopération décentralisée », *Monde arabe, Maghreb-Machrek* n° 153, juillet-septembre 1997, p. 61-68.

« Optimiser le Processus de Barcelone », Occasional Paper n° 36, European Union Institute for Strategic Studies (ISS-UE), Paris, juillet 2002.

SOETENDORP, Ben, « The EU's Involvement in the Israeli-Palestinian Peace Process: the Building of a Visible International Identity », *European Foreign Affairs*

Review, vol. 7, n° 3, Autumn 2002, p. 283-295.

SPENCER, Claire, « The EU and Common Strategies: the Revealing Case of the Mediterranean », *Advice to the House of Lords Select Committee on the European Union (Sub-Committee C), Inquiry into the Common Mediterranean Strategy*, 2000-1.

STAVRIDIS, Stelios, « The Parliamentary Forum of the Euro-Mediterranean Partnership », *Mediterranean Politics*, vol. 7, n° 2, Summer 2002, p. 30-53.

TANNER, Fred (ed.), *The European Union as a Security Actor in the Mediterranean: ESDP, Soft Power and Peacemaking in Euro-Mediterranean Relations*, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH, Zürich, 2001.

WHITE, Brian, *Understanding European Foreign Policy*, Palgrave, Basingstoke, 2001.

YOUNGS, Richard, « The European Union and Democracy Promotion in the Mediterranean: A New or Disingenuous Strategy? », *Democratization*, Spring 2002, vol . 9, n° 1, p. 40-62.

EuroMeSCo Papers

1. Volker Perthes, *Germany and the EuroMediterranean Partnership: Gradually Becoming a Mediterranean State*, February 1998. (Available also in French).
2. May Chartouni-Dubarry, *Les processus de transition politique au Proche-Orient*, septembre 1998.
3. Alfred Tovias, *Israel and the Barcelona Process*, October 1998.
4. George Joffé, *Foreign Investment and the Rule of Law*, March 1999.
5. Azzam Mahjoub et Hafedh Zaafrane, *La zone de libre-échange euro-méditerranéenne*, mars 1999.
6. Gema Martin Muñoz, *Réforme politique et changements sociaux : l'exemple des pays du Maghreb*, avril 1999.
7. Roberto Aliboni, *Building Blocks for the Euro-Med Charter on Peace and Stability*, January 2000. (Available also in French)
8. M. Fatih Tayfur, *Turkish Perceptions of the Mediterranean*, March 2000.
9. George Joffé, *International Implications of Domestic Security*, April 2000.
10. Catherine Wihtol de Wenden, *La politique de visas dans l'espace euro-méditerranéen*, avril 2000.
11. Elvira Sánchez Mateos, *The Antipersonnel Landmines Issue in the Mediterranean*, April 2000.
12. May Chartouni-Dubarry, *Complementarity between the European Union and the United States in the Middle East Peace Process: Implications for the EMP*, April 2000. (Available also in French)
13. Álvaro de Vasconcelos, *Intégration et coopération sous-régionale en Méditerranée*, avril 2000.
14. Ayman Abdel Nour, *Syrian Views of an Association Agreement with the European Union*, December 2001.
15. Ulrike Julia Reinhardt, *Civil Society Co-operation in the Euro-Mediterranean Partnership: From Declarations to Practice*, May 2002.
16. IEEI/CIDOB/GERM, *European Defence - Perceptions and Realities*, Working Group III First Year Report, June 2002.
17. IAI/AEI, *Security and Common Ground in the Euro-Med Partnership*, Working Group I First Year Report, June 2002.
18. MEDAC/JCSS, *Sub-Regional Cooperation within the EMP*, Working Group IV First Year Report, July 2002.
19. Erwan Lannon, *Parlements et société civile dans la sécurité euro-méditerranéenne*, novembre 2002.
20. Bichara Khader, *Eastern Enlargement and the Euro-Mediterranean Partnership: A Win-Win Game?*, February 2003.
21. Emily Landau and Tamar Malz, *Culture and Security Policy in Israel*, March 2003.
22. Luis Martinez, *La sécurité en Algérie et en Lybie après le 11 septembre*, mai 2003.
23. Elvira Sánchez Mateos, *European Perceptions of Southern Countries' Security and Defence Issues - A Reflection on the European Press*, July 2003.
24. Niall Greene, *Corruption and the Challenge for Civil Society*, September 2003.
25. Ulrich Wurzel, *Why Investment in Civil Society is an Investment in Economic Development: The Case of the Southern Mediterranean*, October 2003.
26. Ludger Kühnhardt, *System-opening and Cooperative Transformation on the Greater Middle East. A New Trans- Atlantic Project and a Joint Euro-Atlantic-Arab Task*, November 2003.
27. Dorothee Schmid, *Linking Economic, Institutional and Political Reform: Conditionality within the Euro-Mediterranean Partnership*, December 2003.
28. Thanos Dokos and Fatih Tayfur, *Greece and Turkey*, March 2004.
29. Volker Perthes (coord.), *Looking Ahead - Challenges for Middle East Politics and Research*, April 2004.
30. George Joffé, *Global Terrorism*, May 2004.
31. Roberto Aliboni, *Common Languages on Democracy in the Euro-Mediterranean Partnership*, May 2004.
32. Erwan Lannon, *Le Traité constitutionnel et l'avenir de la politique méditerranéenne de l'UE élargie*, juin 2004.
33. Salah Abdul Shafi, *Civil Society and Political Elites in Palestine and the Role of International Donors: A Palestinian View*, July 2004.
34. Pedro Courela, *Civil Protection as a Euro-Mediterranean Project: the Case for Practical Co-operation*, August 2004.
35. Richard Gillespie, *The Sahara Conflict: Bilateralism or Sub-Regionalism?*, September 2004.