

Plaidoyer pour un Partenariat Euromed élargi

(Adress to the European Parliament on April 20th 2006)

Mesdames et Messieurs les députés du Parlement européen,

L'intérêt que votre honorable Assemblée porte à la question des relations entre l'Union européenne et le monde arabe me donne l'opportunité d'évoquer, devant vous, un sujet qui me semble d'importance : celui des interactions entre les relations euro-méditerranéennes et euro-arabes.

En effet, l'Union européenne a engagé, voilà plus de trente ans, un dialogue avec les pays arabes, dont il est peut être temps de faire le bilan.

Elle a engagé, également, un processus de rapprochement fécond avec les pays méditerranéens, qui s'est traduit par la signature de la Convention de Barcelone en novembre 1995. Cette Convention a généré de nouveaux types d'Accords d'association, qui doivent déboucher, en 2010, sur une vaste zone de libre échange Euromed, peuplée de près de 750 millions de consommateurs.

Sur les 11 pays du Sud associés, neuf sont arabes, et sont engagés, simultanément, dans un processus d'intégration aussi ancien que le processus européen, et qui a débouché, lui aussi, sur la création d'une grande zone arabe de libre échange (GZAL).

La problématique que je voudrais développer ici est la suivante :

1. Cette zone de libre échange est-elle une finalité ? si oui, quelles sont ses chances de survie, comparée aux défis dans lesquels elle s'inscrit ? Je veux parler des autres zones de libre échange, la GZAL voisine, bien sûr, mais aussi et surtout les zones américaine et asiatique, qui se sont constituées autour de l'ALENA et de l'ASEAN/APEC.
2. Le processus Euromed peut-il faire abstraction du processus d'intégration arabe, alors que le premier intègre neuf membres du second, qui négocient de façon disparate avec une Europe intégrée et parlant d'une seule voix ? Dans le cas contraire, quels sont les arrimages possibles, et pour quelle finalité?

Pour répondre à ces deux interrogations, je me permets de vous rappeler quelques données géostratégiques essentielles:

- *De part et d'autre de la Méditerranée, se font face deux blocs, représentant chacun une civilisation homogène, mais au passé souvent conflictuel : l'une, d'essence chrétienne, et l'autre, arabe, d'essence musulmane. Ceci en mettant de côté la Turquie musulmane, laïque, qui voit son avenir en Europe, et Israël, qui ne sait pas encore très bien où est le sien. Chacun de ces deux blocs, animé d'un idéal propre, est engagé dans un projet unioniste datant d'un demi siècle.*
- *Les pays arabes, qui occupent l'essentiel de la rive Sud, sont unis par une religion, une histoire, une langue, un espace relativement homogène. Ces éléments ont forgé, au fil des siècles, ce que l'on appelle la conscience arabe. C'est cette conscience arabe si mal comprise, qui a, à la faveur de la décolonisation, alimenté l'idéal, le « mythe », diront certains, de l'unité arabe ». Cet idéal, pour diffus qu'il puisse apparaître, n'en a pas moins permis de lancer, sous l'égide de la Ligue arabe, et dès 1945, un ambitieux processus d'intégration. On peut dire, d'une certaine manière, que cet idéal arabe, qui sous-tend le processus d'intégration arabe, est le pendant de l'idéal européen tel qu'esquissé au même moment par les pères fondateurs de la construction européenne. Autre similitude : le Traité de Rome n'a-t-il pas été signé la même année, 1957, que la Convention sur l'Union économique arabe ?*

- *Le poids démographique de chacune de ces blocs est sensiblement le même. Si le revenu par tête d'habitant est 10 fois supérieur au nord qu'au sud, les la zone arabe recèle, en revanche, la majeure partie des richesses en pétrole et en gaz de la planète.*
- *Par la grâce de leur intégration, tous les pays européens, y compris ceux du Nord, sont devenus méditerranéens, tout comme l'ensemble des pays arabes le deviendront, le jour où leur processus d'intégration sera achevé.*

Ces données géostratégiques viennent rappeler toute l'importance qu'il y a à asseoir une nouvelle vision stratégique des relations euro méditerranéennes, fondée à la fois sur leur élargissement et sur leur approfondissement. Barcelone apparaîtrait ainsi comme un début et non une fin en soi.

Les fondements de l'élargissement.

1. En intégrant les pays arabes non membres du processus de Barcelone dans le processus Euromed, c'est une nouvelle zone de près d'un milliard d'habitants qui émerge, riche d'un potentiel technique, scientifique et énergétique à nul autre pareil. Un géant qui pourra rivaliser avantageusement avec les autres grandes zones de libre échange dont je viens de parler, sans oublier la Chine et l'Inde, bien sûr.
2. La prépondérance de l'Europe dans les courants d'échanges commerciaux et humains des pays arabes, dont elle est le premier partenaire commercial, plaident en faveur d'une grande zone de libre échange Euromed élargie qui intègre, aux côtés de l'Europe, de la Turquie et d'Israël, (dont l'économie souffre de ne pas pouvoir s'intégrer à celle de ses voisins arabes), l'ensemble du monde arabe. Le niveau des échanges horizontaux des pays arabes, qui ne dépasse pas 7% du total de leurs échanges extérieurs est appelé à croître, dans cette perspective, dans ses deux dimensions, horizontale et verticale.
3. Le concept «Euromed» forgé par l'Europe, correspondait à des préoccupations européennes, ce que suggère du reste, le terme «euro». Comme pour le concept d'«Europe», en évolution et en approfondissement constant, celui «d'Euromed», est susceptible lui aussi d'évoluer. La participation de la Jordanie non méditerranéenne en est une prémisse.
4. l'impact du conflit israélo-palestinien sur le processus Euromed actuel n'est pas neutre ; Ce conflit est un facteur qui limitera la portée des effets attendus de la zone de libre échange projetée pour 2010. L'intégration de l'ensemble des pays arabes au processus de l'Euromed me semble, par contre, à même de favoriser le règlement de ce conflit. Dans cette perspective, l'Europe pourra jouer le rôle d'un médiateur naturel et crédible. La paix instaurée, les sommes colossales investies en armement se transformeront en atout pour le développement de l'ensemble de la région.
5. Les craintes ressenties par les pays du Sud quant aux risques de satellisation de leurs économies, par suite de la bilatéralité et des Accords d'association et de la verticalité des échanges actuels, sont un autre motif qui pousse à l'élargissement. Même l'Union européenne a fini par considérer l'intégration des pays du Sud comme une condition nécessaire à la réussite du processus Euromed. (cf. la déclaration de M. Baroso, à l'issue du dernier Sommet).
6. Il y a, enfin, les impacts réciproques de la future zone de libre-échange Euromed et son équivalent arabe, la Grande zone arabe de libre échange (GZAL), dont la création, décidée en 1964, n'a pu voir le jour qu'en 1996, grâce, justement, à l'annonce de la première.

Ces impacts doivent être analysés à la lumière de l'ensemble du processus d'intégration arabe. On a pris conscience, en effet, côté arabe, que les échanges intra-arabes, déjà modestes, souffriront beaucoup du désarmement douanier prévu par les Accords d'association avec l'Europe.

Ce qui m'amène à penser que l'Union douanière arabe, prévue en même temps que la zone arabe de libre échange, dans le cadre d'un Marché commun arabe décidé en 1964, ainsi que d'autres objectifs longtemps différés risquent de s'accélérer. Ces objectifs, tracés par la Convention sur l'Unité économique arabe du 3 juin 1957, sont, rappelons-le, outre le marché commun, l'instauration d'une monnaie arabe commune, d'une citoyenneté arabe, etc.

Les sous unions régionales, type CCG et UMA, prévues par l'article 15 de la même Convention, sont, du reste, en cours de relance, en tant qu'étapes intermédiaires intéressantes. Le CCG, qui a déjà créé son Union douanière, vient justement de décider, il y a peu, de la création d'une monnaie commune.

L'ensemble des données ci-dessus, qui plaident pour l'élargissement de l'espace Euromed, répond, en partie, à ma première interrogation, à savoir que la zone de libre échange Euromed projetée en 2010 ne peut être une fin en soi. Elle est nécessairement appelée à évoluer et à s'adapter. Ce qui m'amène à la seconde interrogation.

Sur l'approfondissement de l'Euromed :

C'est le second terme de notre problématique, que l'on peut résumer à travers la question suivante: est-ce que la logique de Barcelone, qui est une logique de marché, peut, sans s'élargir et s'approfondir, prendre en charge la logique de ses membres sud méditerranéens, en même temps que la logique d'intégration de ses voisins arabes?

Je répondrai, pour ce qui me concerne, par la négative.

Son second volet, qui évoque le partenariat économique et financier, se borne, en effet, à définir les conditions de mise en place d'une coopération strictement marchande ainsi que les aspects financiers de cette coopération. Les fonds alloués à la coopération se sont, en outre, révélés notoirement insuffisants, moindres en tous cas que ce que les pays du Sud perdent en désarmement douanier. Certes, l'accès aux marchandises du Sud en est facilité, mais comment en profiter si le tissu industriel, local, déjà fragile, ne supporte pas la concurrence européenne ?

Dans sa configuration actuelle, la logique de Barcelone me semble donc conduire à une impasse.

Seul l'élargissement de la zone Euromed peut lui permettre de retrouver un second souffle, en ce qu'il permettra d'instaurer une relation plus équilibrée entre la rive Nord et la rive Sud, en permettant aux pays arabes, en particulier, de discuter de bloc à bloc et sur la base d'une logique économique et non plus seulement marchande.

Cet élargissement conduira l'Euromed à évoluer vers une logique plus conforme aux aspirations de ses membres, à savoir celle d'un véritable partenariat entre les deux rives. Voire même vers des formes d'intégration plus poussées, en raison des complémentarités et des synergies qu'il entraînera, à l'image de ce qui s'est passé en Europe.

Il permettra, en outre, d'arriver au dépassement des conflits qui empoisonnent la région sud-méditerranéenne (Sahara Occidental, conflit israélo-palestinien, en particulier).

La création d'une grande zone ou région Nord et Sud-Méditerranéenne amènera les palestiniens et les Israéliens à mieux s'accepter car ils seront conscients de partager, *non pas un territoire exigü, mais un grand destin dessein commun*. Elle permettra aussi à la Turquie de jouer un rôle de premier plan, non dans l'Union européenne, pour occuper un strapontin, mais au sein d'un ensemble dont les contours en feront, de loin, le plus puissant au monde. La Turquie en sera, en effet, *le trait d'union physique* entre les deux rives de cet ensemble, pèsera près de 900 Millions d'habitants, s'étalera sur 18 Millions de km² et qui jouira d'un potentiel incomparable, avec ses ressources énergétiques, techniques et scientifiques.

L'euro, qui a fait une percée remarquable en tant que monnaie de réserve dans les banques centrales arabes, pourrait, à cet égard, servir de catalyseur. Déjà principale monnaie de paiement des pays de la rive Sud, l'Euro pourrait accroître son rôle dans les échanges internationaux de ces pays, s'il parvenait à supplanter le dollar, comme monnaie de libellé du prix du pétrole. L'idée est dans l'air. Les pays du Golfe n'envisagent-ils pas, déjà, de rattacher leur future monnaie commune à l'Euro ?

La monnaie arabe commune, décidée de longue date, ne pourrait-elle pas suivre ce chemin ? Dans ces conditions optimales, il ne me paraît pas impossible de voir s'instaurer, un jour, une Union douanière Euromed élargie.

Une vision commune du futur

Ce qui nous amène à évoquer, ce qui nous semble être au cœur de ces problématiques, la question des valeurs communes qui doivent cimenter tout processus de rapprochement inter étatique. Ces valeurs communes ont été largement débattues lors du Dialogue civil Nord-Sud, initié par le Mouvement européen international, et qui a tenu son congrès à Alger en février dernier.

La « Déclaration d'Alger pour une vision commune du futur » que ce Congrès a adoptée nous semble importante en ce qu'elle place la question de ces valeurs communes au centre du débat.

Quel contenu donner, cependant, à cette vision commune ?

Elle implique tout d'abord, comme préalable, que les partenaires du Sud, en particulier les sociétés civiles, soient associées au débat sur l'Euromed et qu'ils « s'approprient, pour reprendre les termes du MEI, les politiques et stratégies mises en œuvre par l'Union européenne et dont ils sont censés être les bénéficiaires », de même qu'il convient de « les associer à la préparation, à la mise en œuvre et au suivi de ces politiques et de ces stratégies ».

Or, c'est justement là que le bât blesse. Car comment atteindre cet objectif quand ces mêmes sociétés civiles ne jouissent pas d'une complète autonomie dans leur pays?

La Démocratie et les valeurs universelles (libertés d'expression et d'association, respect des droits de l'Humain, Etat de droit, etc.), me semblent donc être le fondement de cette vision commune les rapprochements souhaités.

L'absence d'un courant associatif arabe indépendant, capable de s'approprier du projet unitaire arabe n'explique-t-il pas en grande partie son échec relatif dernier ?

En guise de conclusion :

La problématique de l'intégration horizontale des partenaires du Sud, arabes et non arabes, semble apparemment en bonne voie d'être intégrée par les partenaires européens et sud-méditerranéens, en particulier depuis le dernier Sommet de Barcelone.

J'ai, cependant, cherché à montrer que cette intégration horizontale ne saurait se limiter aux pays qui sont aujourd'hui les partenaires du Sud de l'Euromed.

De la même manière que les membres du PECO et tous les pays qui rejoignent l'Union européenne sont naturellement associés au Processus Euromed, les pays arabes ont, eux aussi, vocation à l'être, car engagés, avec les neuf membres arabes de l'Euromed dans un processus d'intégration qui a, malgré tout, réussi à créer un tissu de solidarités horizontal extrêmement dense.

La grande zone élargie de l'Euromed est, de plus, une nécessité d'un point de vue géostratégique.

Le moindre de ses avantages n'est pas l'accroissement des ressources financières indispensables pour mener à bien les réformes de structure et de mise à niveau des économies du Sud, ressources que les pays arabes, considérés dans leur globalité sont en mesure d'apporter.

Vous n'ignorez pas, Mesdames et Messieurs les députés, les limites du budget européen à cet égard.

J'ai, également, cherché à démontrer ce que l'élargissement et l'approfondissement des relations Euromed pouvaient impliquer en termes de contribution et d'émancipation des sociétés civiles du Sud.

Le plus grand mérite du Processus de Barcelone est finalement de venir bousculer le projet unitaire arabe, jusque là ronronnant.

Le projet Euromed véhicule, en effet, malgré lui, la réussite du modèle d'intégration européen, qui renvoie aux pays arabes l'échec de leur propre modèle.

Ce modèle européen, résumé en neuf points et joint en annexe à cette contribution, livre une expérience riche d'enseignements, surtout si on la compare, sur le plan méthodologique, à l'expérience initiée par la Ligue arabe.

Mais le projet arabe offre aussi à l'Euromed, de par la dynamique qu'il a déclenchée, une chance de parvenir à son propre dépassement.

Ali Benouari, ancien Ministre

Consultant économique pour le Centre d'Etudes et de
Recherche sur le Monde Arabe et Méditerranéen (CERMAM), Genève

Annexe :

Les neuf enseignements à tirer de l'expérience européenne, par comparaison avec l'expérience arabe d'intégration

- *Au plan de l'approche philosophique et politique*, d'abord: le processus européen, initié par des visionnaires (W. Churchill et R. Schuman), avait pour objectifs d'unir des peuples qui se sont trop souvent fait la guerre, autour d'un idéal de paix et de tolérance, et forger des liens économiques suffisamment étroits pour rendre impossible toute nouvelle guerre. Dès le départ, il était évident que la base de l'unification européenne sera le partage des valeurs démocratiques, au nom desquelles les peuples concernés auront constamment, à chaque étape du processus, leur mot à dire. La démarche de la Ligue arabe, initiée en pleine période de décolonisation, a été guidée par la nécessité d'aider les pays arabes encore colonisés à recouvrer leur souveraineté, à se porter mutuellement assistance en cas d'agression extérieure et à renforcer les liens de coopération entre ses membres dans tous les domaines. C'est plus dans les Accords qu'elle a peu à peu initiés, notamment à travers son Conseil économique et social, qu'on retrouve la démarche de l'intégration. Le ciment de cette démarche n'a jamais été le partage des valeurs démocratiques.
- *L'union par étapes* : l'Union politique, sans être écartée, n'a jamais été explicitement posée comme finalité ultime du processus européen. Chaque étape du processus est par elle même un objectif dont les peuples européens constatent à chaque occasion «le plus» qu'il leur apporte en termes de stabilité politique et de bien-être. La question de l'Unité arabe n'est pas non plus posée, ni dans le Pacte de la Ligue arabe, ni dans d'autres textes. Seul

l'intégration des économies arabes est évoquée dans le Traité de défense et de coopération économique de 1950, puis dans la Convention sur le commerce et le transit de 1953.

Mais ce n'est que le 3 juin 1957 que le processus d'intégration est clairement énoncé, à travers la signature de la Convention sur l'Unité économique arabe, sur l'initiative du Conseil économique et social de la Ligue arabe. Cette Convention prévoyait une intégration économique progressive mais totale des pays arabes, avec la mise sur pied, dans une phase préliminaire, d'un marché commun arabe.

- *La structuration progressive de l'Union*, à mesure de son approfondissement (les différents traités), avec comme pivot la Commission de Bruxelles, le Parlement de Strasbourg, le Conseil des Ministres européens et le Sommet des chefs d'Etat. Il n'y a pas, côté arabe, l'équivalent de la Commission de Bruxelles, ou du Parlement européen doté de pouvoir légiférant, ni de tribunal arbitral. La Ligue arabe n'étant elle-même qu'une organisation à vocation régionale à l'instar de l'OEA ou de l'OUA, même si son critère d'adhésion (la langue arabe), la font davantage ressembler à une Organisation politico-culturelle, à l'image de l'Union latine ou du Conseil nordique.
- *le concept d'« européanité »* (pendant de celui de l'arabité), qui fonde au premier chef l'appartenance à l'Union, concept faisant référence à une région - l'Europe- et aux valeurs démocratiques comme valeurs communes. L'arabité ne fait, quant à elle, référence qu'à l'usage de la langue arabe. C'est ainsi qu'ont été admis au sein de la Ligue arabe des pays comme la Somalie, Djibouti et les Comores, qui ne font pas partie de la région arabe. Il n'est fait mention d'aucune autre valeur commune.
Une remarque importante à ce sujet : les deux concepts ont montré leurs limites. Le concept d'européanité limite l'expansion de l'Union européenne à l'Est. La majeure partie du territoire de la Russie et de la Turquie se situe en dehors des frontières de l'Europe.
Le concept d'Arabité n'a servi qu'à nourrir un mythe : celui d'un improbable retour à l'âge d'or de leur civilisation, perdu avec la chute de Grenade au 15^{ème} siècle. L'échec de l'intégration arabe vient probablement de là.
- *Les modalités d'adhésion* : en partant des six membres fondateurs d'origine, l'adhésion des nouveaux membres européens se fait aux conditions définies par les membres préexistants. Au niveau arabe, sont membres de droit les membres de la Ligue arabe.
- *la programmation rigoureuse des actions*, selon un calendrier précis, chacun défini par un nouveau Traité, qui approfondit chaque fois l'intégration, en fonction des résultats obtenus. Ce qui tranche avec le non respect du calendrier au niveau arabe. En effet, l'Union douanière arabe, décidée par la Convention sur le commerce et le transit signée en 1953 n'a toujours pas connu d'application. Comme il a fallu attendre 1964 pour instituer le Conseil de l'Unité économique arabe, chargé d'appliquer les résolutions de la Convention sur l'Unité économique arabe signée le 3 juin 1957, en particulier celle portant sur la création d'un Marché Commun arabe. Ce marché commun n'a toujours pas vu le jour. Seule une zone de libre-échange à 12 membres a pu enfin être mise sur pied... en 2005.
- *la traduction dans les législations nationales des directives de l'Union* qui consacre l'émergence progressive d'un Droit communautaire s'imposant à tous. Rien de tel dans le monde arabe. L'article 7 de la charte de la Ligue arabe subordonne, bien au contraire, l'application des résolutions prises à leur conformité avec la législation des Etats membres
- *l'affirmation progressive du vote majoritaire* et l'extension de son champ d'application au fur et à mesure de l'approfondissement du contenu de l'intégration. L'unanimité est

requis, côté arabe, pour tout ce qui engage les États membres. Cette règle n'a pas évolué.

- *la délégation à un parlement élu au suffrage universel* du pouvoir de légiférer dans certains domaines et la mise en place d'une juridiction de recours supranationale auprès de laquelle il peut être fait appel contre les violations du droit communautaire par un État membre. Le Parlement arabe a un rôle purement consultatif.