



## **RAPPORT INTERIMAIRE SUR UN PARTENARIAT STRATEGIQUE ENTRE L'UE ET LA REGION MEDITERRANEENNE AINSI QUE LE MOYEN-ORIENT**

### **I. INTRODUCTION**

#### **Mandat**

Le Conseil européen qui s'est tenu en décembre 2003 a invité la présidence et le Secrétaire général/Haut représentant, en coordination avec la Commission, à présenter des propositions concrètes sur la stratégie à suivre à l'égard du Moyen-Orient. Le présent document traite de ce sujet et du mandat connexe confié par le Conseil européen en vue de développer les relations avec le monde arabe.

#### **Objet du présent rapport**

L'objet du présent rapport intérimaire est triple:

- donner un aperçu des discussions menées à ce jour sur la stratégie;
- présenter une analyse des engagements actuels de l'UE dans la région et mettre en exergue les principaux développements à venir;
- proposer les éléments de base d'une stratégie pour un partenariat commun avec la région, établir un programme de consultations avec nos partenaires dans la région et donner des orientations en vue des discussions qui se tiendront avec d'autres intervenants extérieurs dans les trois prochains mois.

#### **Progrès réalisés à ce jour**

Durant cette première phase de la mise au point d'une stratégie de l'UE, il s'est essentiellement agi d'étudier les vues des partenaires de l'UE sur ce sujet. Depuis décembre, huit débats de fond ont eu lieu : au sein des groupes (COMAG/COMEM), au niveau des directeurs politiques, au Comité politique et de sécurité, au Coreper et lors de la session du CAGRE qui s'est tenue le 23 février. Quatorze partenaires de l'UE ont présenté des documents officiels. Par ailleurs, la Commission et le Secrétaire général/Haut représentant ont apporté leurs contributions.

Il est envisagé d'axer principalement la prochaine phase (avril-juin 2004) sur les consultations avec les partenaires dans la région. Ce point est essentiel. Les relations entre l'UE et ses partenaires dans la région se sont établies sur des consultations. On estime que les points de vue de la région n'ont pas été pleinement pris en compte lors de la mise en place de l'actuelle initiative. Des contacts ont certes déjà été pris avec les partenaires régionaux, tant au niveau officiel que politique, mais la période précédant le Conseil européen de juin 2004 fournira une occasion précieuse pour mener des consultations actives avec les pays de la région. Le présent document propose une série d'objectifs et l'établissement de programmes de travail, qui pourraient servir de base aux consultations qui seront menées avec la région.



Un certain nombre de faits importants se sont déroulés dans la région au cours des derniers mois, notamment la mise au point de la stratégie passée en revue dans le présent document, l'établissement de la politique de voisinage, le mandat confié à la suite de la conférence euro-méditerranéenne qui s'est tenue au niveau ministériel à Naples, diverses propositions présentées par des États membres de l'UE et l'initiative des États-Unis pour le "Grand Moyen-Orient".

L'Union devrait mettre à profit la période à venir pour expliquer les objectifs et les perspectives de sa stratégie et faire en sorte que ses partenaires dans la région s'y sentent associés.

Au terme de cette période de consultation, la stratégie de l'UE et les moyens nécessaires à sa mise en œuvre devraient être approuvés lors du Conseil européen de juin 2004.

## **2. PARTENAIRES DE L'UE - UNE COMMUNAUTÉ DE VUES**

L'Europe et la région sont unies par l'histoire et la géographie. La Méditerranée a servi de lien entre leurs peuples pendant des siècles. Un nombre croissant de citoyens européens ont leurs racines dans les pays de la région. Il est de notre intérêt à tous d'édifier une zone commune de paix, de prospérité et de progrès.

L'UE et ses partenaires dans la région s'accordent sur deux principes essentiels pour ce qui est de la stratégie proposée :

- afin d'être crédible, le partenariat stratégique doit faire l'objet d'une véritable consultation avec la région. Son succès dépend au premier chef des pays eux-mêmes, qui doivent avoir le sentiment de partager la "maîtrise" de l'initiative. Les gouvernements, la Ligue arabe, les organisations régionales et la société civile ont tous un rôle à jouer dans cette entreprise commune;
- le partenariat stratégique doit aussi s'accompagner d'une ferme détermination à trouver une solution au conflit israélo-arabe et réaffirmer avec force que l'Union demeure pleinement engagée sur cette question.

Par ailleurs, les discussions menées à ce jour ont montré que la stratégie proposée pour l'UE fait l'objet d'un certain nombre d'autres points de convergence, entre autres :

- le partenariat devra être la pierre angulaire de la stratégie;
- le partenariat stratégique sera principalement axé sur les pays d'Afrique du Nord et le Moyen-Orient;
- la stratégie devra prendre en compte les particularités et les besoins de chaque pays dans la région - l'objectif n'est pas d'appliquer une méthode unique;
- la stratégie devra dûment prendre en compte la question de l'Irak lorsqu'il s'agira de répondre aux préoccupations des pays de la région;



- la stratégie doit viser à faire fond sur les structures en place lorsqu'elles existent - le partenariat euro-méditerranéen, la coopération avec le Conseil de coopération du Golfe, etc. - et, si nécessaire, il conviendra de réfléchir à de nouvelles structures pour les pays avec lesquels aucun cadre bilatéral ou régional n'existe;
- il existe des préoccupations communes en matière de sécurité auxquelles il convient de répondre dans un esprit de partenariat; il y a lieu d'adopter une vision large de la sécurité qui réponde aux préoccupations internes de la région, par exemple le chômage et le sous-développement économique;
- la stratégie doit encourager les progrès sur la voie de la démocratie et du respect des droits de l'homme;
- un nombre important de personnes ayant leurs racines dans la région vivent en Europe - c'est un facteur important de nos relations;
- l'engagement doit porter sur le long terme, être cohérent et être mis en œuvre avec pragmatisme.

### **3. LES DÉFIS AUXQUELS DOIVENT FAIRE FACE LES PAYS DE LA RÉGION**

Si les problèmes diffèrent d'un pays à l'autre, certains défis particuliers concernent la majorité des pays de la région. Ces défis sont bien connus et ont été largement commentés par ailleurs, notamment dans les rapports pertinents sur le développement humain établis dans le cadre du Programme des Nations Unies pour le développement. Pour y faire face, des réformes politiques, économiques et sociales sont nécessaires. Elles ne peuvent pas être imposées de l'extérieur mais émerger de l'intérieur. Ce sont les aspirations d'une population composée très largement de jeunes - plus de la moitié des habitants de la région ont moins de dix-huit ans - qui constituent le facteur clé en faveur du changement. Ces jeunes ont besoin de formation et d'emplois. Si l'on veut la stabilité politique, ils doivent pouvoir assumer un rôle dans leur société. La manière d'y parvenir est un des problèmes majeurs que doivent résoudre les gouvernements de la région.

### **4. QUELS SONT LES ENGAGEMENTS ACTUELS DE L'UE DANS LA RÉGION ?**

Si l'UE dispose bien d'une stratégie commune à l'égard de la région méditerranéenne, il n'y a pas pour l'heure d'ensemble cohérent d'objectifs régissant les relations entre l'UE et la totalité des pays concernés par le présent rapport. Il existe un consensus sur le fait qu'il convient d'établir la distinction entre les pays méditerranéens, où l'UE s'investit dans des activités de coopération concrètes et importantes, et le reste de la région, où nos relations s'inscrivent dans un cadre généralement plus ténu, par exemple à l'est de la Jordanie. Il y a lieu d'avancer sur des voies parallèles en recherchant des synergies entre nos actions dans la région le cas échéant.



La mise en place d'un partenariat stratégique entre l'UE et la région devrait fournir un ensemble d'objectifs et de principes grâce auxquels les initiatives concernant les pays de la région dont il est fait état ci-après pourront se dérouler .

## **Processus de paix au Moyen-Orient**

Le processus de paix au Moyen-Orient est aussi une des préoccupations majeures de la politique extérieure de l'UE. La volonté de trouver une solution à ce conflit est une des priorités de la stratégie de sécurité de l'UE. L'Union s'emploie activement à négocier un règlement pacifique, notamment au travers de sa présence au sein du "Quatuor" et dans un certain nombre d'autres instances. Afin de contribuer plus efficacement à la recherche d'une solution au conflit, le Conseil a désigné un représentant spécial de l'UE pour le processus de paix au Moyen-Orient.

L'UE réaffirme son engagement en faveur de la reconstruction économique de la région.

Avancer dans la recherche d'une solution au conflit au Moyen-Orient ne saurait être une condition préalable aux réformes que doivent engager d'urgence les pays de la région, et inversement. Il est néanmoins évident qu'il ne sera pas possible d'édifier une zone commune de paix, de prospérité et de progrès tant qu'il n'y aura pas de règlement juste et durable du conflit. Du fait de l'absence de perspectives de paix claires, les chances de réussite des réformateurs dans la région sont faibles.

## **Les pays du partenariat euro-méditerranéen - les voisins de l'Europe**

Les anciens liens de l'Europe avec ses voisins immédiats (le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, la Jordanie, l'Égypte, Israël, la Turquie, la Syrie, le Liban, l'Autorité palestinienne, ainsi que Chypre et Malte, pays sur le point d'adhérer) ont trouvé une nouvelle expression dans le partenariat euro-méditerranéen (Euromed), créé en 1995.

## **Euromed - un cadre global**

Créé à la suite d'évolutions positives dans le cadre du processus de pays au Moyen-Orient, le partenariat euro-méditerranéen a entre autres pour objectif de favoriser une relation axée sur le dialogue politique et le dialogue en matière de sécurité, les relations économiques, y compris la création d'une zone de libre-échange, ainsi que les relations sociales et humaines. Le dialogue politique mené dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen offre des occasions de se pencher sur les questions des armes de destruction massive, du terrorisme et des droits de l'homme et, ces dernières années, l'UE a élaboré des stratégies relatives à la conduite de ces entretiens. C'est la seule enceinte au sein de laquelle Israël, la Syrie, le Liban, l'Autorité palestinienne (et la Libye, actuellement en tant qu'observateur) s'assoient à la même table.

La création d'une zone de libre-échange, ainsi que l'octroi d'une aide financière importante pour favoriser la modernisation, constituent des aspects clés du partenariat euro-méditerranéen. L'UE a à présent signé des accords d'association avec tous ses partenaires méditerranéens sauf un. Lorsque l'ensemble des accords d'association seront entrés en vigueur, le cadre de libre-échange nord-sud sera en place. Les relations établies dans le cadre des accords d'association ont également permis à ces pays d'obtenir des résultats importants dans le domaine des réformes économiques. Il s'agit de l'adoption de



réformes fiscales et sectorielles (transports, services financiers et télécommunications), de la modernisation de l'industrie manufacturière et de la promotion de l'intégration régionale par l'adoption de règles d'origine communes. Il est prévu de tirer parti des travaux relatifs à l'intégration sous-régionale sud-sud, par le biais notamment de l'accord d'Agadir, signé récemment.

L'UE est la principale puissance économique régionale et le partenaire commercial dominant dans la région. En outre, elle apporte une contribution comprise entre 800 millions et 1 milliard d'euros par an au programme MEDA et à d'autres formes d'aide. Si l'on compte les prêts de la BEI, l'aide financière de l'UE à la région avoisine les 3 milliards d'euros par an.

La coordination des différents instruments financiers de l'UE les rendra plus efficaces, puisque les ressources financières et l'assistance technique seront fournies plus rapidement et avec plus d'efficacité.

## **Politique de voisinage - Approfondir le partenariat euro-méditerranéen**

La politique de voisinage de l'UE permettra d'approfondir les relations avec les pays du partenariat euro-méditerranéen et constituera un instrument précieux dans le cadre de la poursuite de l'engagement de l'Union avec ces partenaires. Au travers de cette politique, l'UE peut proposer un dialogue politique intensifié et un accès élargi aux programmes et aux politiques de l'UE, y compris le marché unique, ainsi qu'une coopération renforcée dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Ces relations étroites et fondées sur la coopération dépendront d'une meilleure compréhension réciproque des préoccupations en matière de sécurité et du renforcement des engagements pris à l'égard de valeurs et de principes communs. Il sera important d'examiner des questions telles que la conditionnalité positive et les mesures d'incitation lors du développement des plans d'action prévus dans le cadre de la politique de voisinage au cours de la période à venir. En concertation avec nos partenaires de la région, nous devrions clairement inscrire les plans d'action en matière de voisinage dans le cadre d'un renforcement du processus de Barcelone. Cette politique, fondée sur une différenciation par pays, représente un élément essentiel de la mise en œuvre du partenariat stratégique dans la mesure où elle a trait aux pays méditerranéens.

## **Suivi de la réunion ministérielle de Naples: réflexion sur le partenariat euro-méditerranéen**

D'autres réflexions sur le partenariat euro-méditerranéen ont lieu conformément au mandat défini par les ministres lors de la réunion ministérielle de Naples. Il s'agit ici également de renforcer l'efficacité du partenariat.

## **Libye**

À la suite des déclarations faites par la Libye au sujet des armes de destruction massive en décembre dernier, les relations avec ce pays sont en voie d'amélioration (en particulier si des progrès peuvent être réalisés pour résoudre les questions en suspens avec certains États membres) et l'on espère que la Libye adhèrera finalement au partenariat euro-méditerranéen.



## Mauritanie

La Mauritanie est membre de l'Union du Maghreb arabe, organisation régionale importante qui relève du champ d'application géographique de la présente initiative et à laquelle participent plusieurs autres membres du partenariat euro-méditerranéen. La Mauritanie sera incluse dans l'initiative actuelle en tenant pleinement compte des instruments existants, à savoir l'accord de Cotonou et les structures qui en découlent.

## Les pays du Conseil de coopération du Golfe

Les relations que l'UE entretient avec les pays du CCG (Arabie saoudite, Koweït, Emirats arabes unis, Bahreïn, Oman et Qatar) par le biais de son accord de coopération sont actuellement principalement axées sur le commerce et les questions économiques. Des négociations relatives à une zone de libre-échange sont en cours. Il est clair qu'un agenda plus vaste est nécessaire. L'accord de coopération a permis un dialogue politique limité, mais celui-ci ne reflète pas l'importance stratégique des pays concernés. Il y a lieu d'élargir ce dialogue, de l'approfondir et de le rendre plus interactif. Il est également nécessaire d'intensifier le dialogue avec les différents pays du CCG.

## Yémen

Il existe déjà un Accord de commerce et de coopération avec le Yémen et un dialogue politique formel sera probablement engagé cette année.

## Iran

Avec l'Iran, des négociations relatives à un Accord de commerce et de coopération et à un accord politique parallèle sont en cours. L'UE a également engagé un "dialogue global" et un "dialogue sur les droits de l'homme" avec l'Iran.

## Iraq

Il n'existe pas de relations officielles avec l'Iraq, même si des préparatifs sont en cours concernant une stratégie à moyen terme, dans le cadre de laquelle seront faites des propositions relatives aux futures relations avec un gouvernement iraquien souverain. L'UE joue un rôle dans le soutien à la reconstruction, notamment par le biais de la Banque mondiale et de l'ONU.

## 5. QUELS DEVRAIENT ÊTRE LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DE L'UE DANS SES RAPPORTS AVEC LA RÉGION?

L'engagement global de l'UE pourrait être étayé par une série d'objectifs et de principes généraux inspirés, notamment, de la Stratégie européenne de sécurité. Ceux-ci devraient tenir compte des préoccupations relatives à la sécurité dans la région et à celle de l'Union elle-même.



## Onze objectifs et principes de l'Union

Onze objectifs et principes clés de l'Union en ce qui concerne cette stratégie pourraient être définis comme suit:

1. Le principal objectif est de promouvoir, par le biais d'un partenariat, le développement d'une zone commune de paix, de prospérité et de progrès. L'objectif est de maintenir des relations étroites, fondées sur la coopération, et répondant dans la mesure du possible aux demandes émanant de la région.
2. La stratégie de partenariat portera avant tout sur les relations entre l'UE et les pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient.
3. La résolution du conflit israélo-arabe constituera une priorité stratégique. La réalisation de progrès dans le cadre du processus de paix au Moyen-Orient ne doivent pas être une condition préalable à la réalisation de réformes dans la région et inversement. Toutes deux sont souhaitables en soi et doivent se poursuivre en partenariat avec une même détermination.
4. Le partenariat doit donner lieu à un engagement à long terme et durable.
5. Le partenariat exige un renforcement du dialogue politique de l'Union avec la région.
6. L'UE mettra à profit les occasions fournies par le dialogue mené dans le cadre du partenariat pour faire état de ses préoccupations en matière de respect des droits de l'homme et d'État de droit.
7. L'UE mettra à profit les occasions se présentant dans le cadre du partenariat avec les pays de la région pour promouvoir l'action et la coopération en matière de terrorisme, d'armes de destruction massive et de non prolifération.
8. L'UE travaillera en partenariat pour appuyer les réformes menées de l'intérieur dans les domaines économique, politique et social par un engagement aux côtés des intervenants publics et civils et compte tenu du cadre défini par les rapports pertinents du PNUD sur le développement humain en termes de promotion du savoir (éducation), de la liberté (gouvernance) et de renforcement de l'autonomie des femmes.
9. L'UE œuvrera en faveur d'un dialogue renforcé avec la région en matière de sécurité, y compris par le biais de ses propres initiatives à l'égard des partenaires méditerranéens dans le cadre de la PESD d'une part et par le biais des échanges de vues au sein des enceintes reliant l'OTAN et l'Union européenne d'autre part.
10. La modernisation du cadre réglementaire et la libéralisation des importations et des exportations permettront à l'UE d'œuvrer en faveur de l'accession à l'OMC des pays de la région et contribueront à l'amélioration de l'environnement des entreprises.
11. L'UE coopérera aussi étroitement avec les États-Unis, l'ONU et d'autres intervenants extérieurs dans la poursuite de ces objectifs.



L'UE mettra en œuvre sa stratégie à l'égard de la région principalement par le biais des instruments existants et, le cas échéant, par le biais de nouveaux instruments. L'idée maîtresse est de renforcer les instruments existants qui fondent notre partenariat avec la région Méditerranée et le Moyen-Orient, en coordination avec les pays de la région, grâce à l'élaboration, par les institutions compétentes de l'UE, de programmes de travail relatifs aux pays concernés couvrant les domaines politique, économique, social et celui de la sécurité. Le programme de travail concernant les pays méditerranéens devrait s'appuyer sur la mise en œuvre de la politique de voisinage de l'UE.

L'UE examinera les incidences de tout renforcement de nos ambitions dans la région sur les ressources existantes, tant financières qu'humaines.

## **Concertation avec la région**

Il est prévu qu'une concertation active avec nos partenaires dans la région ait lieu dans les mois à venir sur les objectifs et les principes communs des efforts que nous déployons dans le cadre du partenariat et sur les éléments devant permettre leur réalisation dans le cadre des programmes de travail.

La présidence, le Haut Représentant et la Commission devraient utiliser les contacts avec les partenaires arabes, y compris lors du sommet de la Ligue des États arabes qui se tiendra à Tunis les 29 et 30 mars 2004, pour présenter notre vision des choses et encourager une approche dans laquelle les responsabilités sont assumées au niveau local pour les questions relevant de cette stratégie.

Il y a lieu d'exploiter pleinement les occasions d'intensifier ce dialogue qui se présenteront au niveau bilatéral dans les mois à venir, y compris dans le cadre de la réunion ministérielle à mi-parcours du partenariat euro-méditerranéen qui se tiendra les 5 et 6 mai 2004 et lors de la réunion ministérielle UE-CCG qui aura lieu le 18 mai 2004.

## **6. COMMENT GARANTIR LA COMPLÉMENTARITÉ AVEC D'AUTRES INTERVENANTS EXTÉRIEURS DANS LA RÉGION?**

### **Initiative pour le "Grand Moyen-Orient"**

Les États-Unis mettent en avant depuis deux ans une initiative à l'égard de la région, en particulier par le biais de discours d'orientation prononcés par le président Bush et d'autres ténors du gouvernement. Les propositions des États-Unis sont axées sur le "Grand Moyen-Orient" (dont font partie le Pakistan et l'Afghanistan) et mettent l'accent sur la démocratisation, les réformes économiques et l'éducation, essentiellement par le recours à des programmes. Les États-Unis ont proposé de faire des déclarations conjointes sur la région lors de trois sommets importants qui se tiendront au mois de juin (UE-États-Unis, G8 et OTAN).

### **Une réponse de l'UE**

Si l'Union doit continuer d'appliquer sa propre stratégie distincte, elle doit accueillir favorablement la possibilité de coopérer et de coordonner son action avec les États-Unis dans le cadre du partenariat transatlantique. L'Union doit définir une approche complémentaire mais distincte. Elle doit adopter



une approche anticipatoire sur cette question. La présidence, le Haut Représentant et la Commission doivent continuer de s'engager activement avec les États-Unis d'ici au mois de juin.

### **Sommet du G8 (Sea Island, du 8 au 10 juin 2004)**

Dans le cadre du processus du G8, il a été proposé de faire une déclaration sur un avenir commun. On prévoit que celle-ci pourrait répondre à une déclaration éventuellement prononcée lors du sommet de la Ligue des États arabes qui se tiendra à Tunis. Les États membres de l'UE qui sont membres du G8, la Commission et la présidence pourraient également s'appuyer sur les éléments de ce document.

### **Sommet UE-États-Unis (26 juin 2004)**

Lors du sommet UE-États-Unis, les parties pourraient déclarer explicitement qu'elles sont toutes deux disposées à aider les pays de la région dans les efforts qu'ils déploient pour atteindre le développement politique, économique et social. Elles pourraient faire état de l'ampleur de leurs efforts respectifs à cet égard et souligner leur détermination à coopérer, y compris par le biais de leur dialogue parallèle avec les pays de la région.

### **Sommet de l'OTAN (Istanbul, 28 et 29 juin 2004)**

Lors du sommet de l'OTAN, il est probable que cette organisation présentera une série d'initiatives visant à renforcer son dialogue avec la région Méditerranée et à faire aux pays du Moyen-Orient des propositions dans le domaine de la sécurité. Lors du sommet, on pourrait demander l'établissement, au sein des enceintes pertinentes (CAN/COPS), d'un dialogue UE-OTAN sur leurs initiatives respectives.

## **7. CONCLUSION**

L'UE doit accroître son engagement dans la région. Il s'agit d'une région présentant une très grande importance stratégique pour l'Europe. Elle est confrontée à de graves défis nécessitant des réformes politiques, économiques et sociales. La volonté et l'initiative de relever ces défis et de mettre en œuvre les réformes nécessaires doivent émaner de la région elle-même. L'Union doit travailler en partenariat avec celle-ci pour l'aider à relever ces défis. Notre objectif devrait être de créer une zone commune de paix, de prospérité et de progrès. L'Union devrait adopter un ensemble de principes directeurs pour son engagement et les mettre en œuvre essentiellement en ciblant mieux les instruments existants et en garantissant la cohérence entre ces derniers. Le succès de cette entreprise sera bénéfique pour l'Europe et la région.