

**EURO-MED
INTEGRATION
AND THE
'RING OF FRIENDS'**

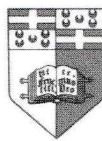
THE MEDITERRANEAN'S EUROPEAN CHALLENGE VOL. IV

**PETER G. XUEREB
EDITOR**

**EURO-MED INTEGRATION
AND THE
'RING OF FRIENDS'**

**The Mediterranean's European Challenge
Volume IV**

**Edited by
Peter G. Xuereb**



**EUROPEAN DOCUMENTATION AND RESEARCH CENTRE
UNIVERSITY OF MALTA**

ISBN: 99909-67-22-9 Paperback
ISBN: 99909-67-23-7 Hard Cover

European Documentation and Research Centre,
University of Malta and Peter G. Xuereb, 2003.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or by any means - electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise - without prior written permission from the European Documentation and Research Centre, University of Malta and the Editor.

The EDRC is an independent, non-political, academic centre for research and teaching in European Studies. The views expressed in publications of the EDRC are the personal views of the authors and do not necessarily reflect the views of the EDRC.

EUROPEAN
DOCUMENTATION
CENTRE

Acknowledgement

This project has been carried out with the support of the European Community.

The content of this project does not necessarily reflect the position of the European Community, nor does it involve any responsibility on the part of the European Community.

*Typeset by the European Documentation and Research Centre.
Printed by Media Centre Print*

FOREWORD

In one form and configuration or another a research network, co-ordinated by the EDRC, has been in existence since 1998. The Commission's support has during that time been constant, even when the Commission itself had only limited possibilities to assist research networks in the Mediterranean area of academic operation. Instrumental were some key persons, prime among whom in our case was Madame Jacqueline Lastenouse and her team, Mr. Luciano di Fonzo, now heading the Jean Monnet unit, and successive heads of the Commission Delegation in Malta, among whom I must mention Mr. Gunther Weiss, Dr. Giorgio Boggio and the current Head, Mr. Ron Gallimore.

This is the fourth volume of papers published by the network, now called the EU-Med Transnational Regional Research Network and is supported by the Commission within the framework of the Jean Monnet Project. The first two volumes were published in 1998 and in 2000 respectively under the titles: *The Mediterranean's European Challenge*, and *The Mediterranean's European Challenge Volume II*. The third volume, published in 2002, was titled *Euro-Mediterranean Integration* and sub-titled 'The Mediterranean's European Challenge Volume III'. The change in title reflected the true spirit of the Euro-Med Partnership as well as the co-operation that has led to the possibility of EU membership for a number of Mediterranean States. The integration of Europe and the Mediterranean is indeed the joint challenge of the Member States of the Union (some of whom are Mediterranean) and of the Mediterranean states which are not (some of them, not yet) Members of the Union. This new volume now bears on the greater impact of Enlargement and the re-forming of the European Union in the wider context of Pan-Euro Integration and the evolving Neighbourhood Policy of the Union. The work of the Network proceeds and will carry on through to 2004 and we hope, with sustained support, beyond.

As coordinator of the network and the projects, it has been my privilege to work with some of the finest academics, including some of the most promising young researchers, in the

Mediterranean, both in the current grouping of the network and in previous groupings. It has been a rewarding and often uplifting experience to work with people who have won the battle with their own minds, overcoming their personal prejudices perhaps, and dedicating themselves now to the eradication of misunderstanding and prejudice in others. It is hoped that this volume, taken together with the previous and ongoing work of the network, will present a record of the phenomenon that is Euro-Mediterranean integration and contribute to the evolution of the process and the putting in place of a new Pan-Euro-Mediterranean unity in diversity that is part of a new world order that promises to deliver peace and prosperity in our time. It is therefore with a deep sense of gratitude to the members of the network whose work features in this volume; to all previous participants, who I hope will form part of the next grouping also; to all those mentioned above, to whom I renew my thanks; and to the excellent staff of the European Documentation and Research Centre of the University of Malta, that I have pleasure in presenting this book, and the CD version of it, which will be circulated widely to European Community Studies Associations, and further afield.

Peter G. Xuereb
University of Malta
November 2003

CONTENTS

INTRODUCTION AND OVERVIEW

Euro-Med Integration and the 'Ring of Friends' <i>Felix G. Xuereb</i>	3
---	---

ENLARGEMENT AND NEIGHBOURHOOD - POLICY, THEORY AND PRACTICE

The EU's Emerging Neighbourhood Policy and its Potential Impact on the Euro-Mediterranean Partnership <i>Erwan Lannon and Peter Van Elsuwege</i>	21
New Wine, Old Bottles, or Both? Regional Integration in the Mediterranean <i>Edmund Moxon-Browne</i>	85
Democracy, Economic Development and Regional Stability in the Mediterranean Region <i>Frank Pace</i>	101
European Union: A Civilian or a Political Power in the Euro-Mediterranean Partnership? <i>Arzuhan Emre Çakir</i>	135
La Sécurité en Méditerranée du Partenariat au Voisinage: Ou La Longue Marche Vers Une Sécurité Coopérative <i>Arjan Loman</i>	157
Euro-Mediterranean Peacebuilding: The Exit from the Cypriot-Greco-Turkish Labyrinth <i>Christos Melakopides</i>	177

L'Incidence D'Une Nouvelle Politique Communautaire de L'Immigration Sur Le Partenariat Euro Méditerranéen	
<i>Laurent Hugelin</i>	201

POLITICS AND CIVIL SOCIETY

The Political System of Cyprus at the Threshold of the European Union: Patterns of Continuity, Change and Adaptation	
<i>Kalliope Agapiou-Josephides</i>	237

La Promotion des Actions du Mouvement Associatif au Maroc: des Réalisations Appréciables à Évaluer	
<i>Aomar Ibourk et Fatiha Sahli</i>	253

CASE STUDIES IN THE WIDER CONTEXT
--

La Politique Commerciale du Maroc: Entre Liberalisation et Modernisation	
<i>Gonzalo Escribano et Alejandro Lorca</i>	279

Les Règles D'origine dans L'Espace Économique Euro-Méditerranéen	
<i>Bassem Karray</i>	321

Le Droit de la Concurrence Tunisien: Doit-il etre Reformé?	
<i>Mounir Baatour</i>	355

Patent Protection in Europe and its Significance for the Countries of the Euro-Mediterranean Area	
<i>Deniz Ilgaz</i>	383

LIST OF CONTRIBUTORS - CONTACT ADDRESSES

Professor Peter G. Xuereb (editor)

Professor of European & Comparative Law and Jean Monnet Chair in European Union Law and European Integration; Chairman, European Documentation and Research Centre, University of Malta, Msida, MSD 06, Malta.

Tel No: (356) 23402001, Fax: (356) 21337624

E-mail: peter.g.xuereb@um.edu.mt

Professor Dr. Erwan Lannon

European Institute, Ghent University, Universiteitstraat 4 9000 Ghent Belgium

Tel No: (32) 9 264 6921, Fax (32) 9 264 6998

E-mail: erwan.lannon@rug.ac.be

Mr. Peter Van Elsuwege

Assistant and Ph.D. Candidate, European Institute, Ghent University, Universiteitstraat 4 9000 Ghent Belgium

Tel No: (32) 9 264 6921

Fax No: (32) 9 264 6998

E-mail: erwan.lannon@rug.ac.be

Professor Edward Moxon-Browne

Jean Monnet Chair in European Integration, Centre for European Studies, University of Limerick, Limerick, Ireland

Tel No: (353) 61 202202, Fax: (353) 61 202991

E-mail: edward.moxon.browne@ul.ie

Dr. Roderick Pace

Lecturer in European Integration and Director, European Documentation and Research Centre, University of Malta, Msida, MSD 06, Malta.

Tel No: (356) 23402001, Fax: (356) 21337624

E-mail: roderick.pace@um.edu.mt

Dr. Armagan Emre Çakir

Assistant Professor; Head of Politics and International Relations of the EU Department of the European Community Institute, Marmara University, Göztepe Kampüsü, Kadıköy, Istanbul 81040, Turkey.

Tel No: (90) 216 338 4196, Fax: (90) 216 347 4543

E-mail: acakir@marmara.edu.tr

Ms. Jinan Limam

Assistante à la Faculté de Droit de Sfax, Rue des bambous, Cité Néapolis, Nabeul 8000, Tunisie.

Tel: (216) 72 223731

E-mail: jinan_tn2001@yahoo.fr

Professor Costas Melakopides

Department of Social and Political Sciences, University of Cyprus, P.O. Box 20537, CY 1678, Nicosia, Cyprus.

Tel: (357) 22335066, Fax: 22342086

E-mail: comel@ucy.ac.cy

Dr. Laurent Hugelin

Docteur en Droit de l'Université de Marseille, Avocat à la Cour d'appel de Paris, Juris Développement, 60 Boulevard des Dames 13008 Marseilles, France.

Tel: (33) 14020 9935, Fax: (33) 14020 9971

E-mail: hugelin.l@wanadoo.fr

Dr. Kalliope Agapiou-Josephides

Lecturer, Jean Monnet Chair in European Political Integration, Department of Social and Political Sciences, University of Cyprus, P.O. Box 20537, 1678 Nicosia, Cyprus.

Tel: (357) 22 335066, Fax: (357) 24 523541

E-mail: agapiouj@ucy.ac.cy

Professor Aomar Ibourk

Université Cade Ayyad, Faculte des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales, Daoudiate B.P. 2380, Marrakech, Morocco.

Tel: (212) 4430 3395, Fax: (212) 44303265

E-mail: ibourk@romarin.univ-aix.fr

Professor Fatiha Sahli

Université Cade Ayyad, Faculte des Sciences Juridiques,
Economiques et Sociales, Daoudiate B.P. 2380, Marrakech,
Morocco.

Tel: (212) 4430 3032, Fax: (212) 44303265

E-mail: sahlifati@yahoo.fr

Dr. Gonzalo Escribano

Profesor de Economía Aplicada, Univ. Nacional de Educación a
Distancia y Profesor Visitante en la Univ. Autónoma de Madrid.
Senda del Rey,11 28040 Madrid-Spain.

E-mail: gescribano@cee.uned.es

Professor Alejandro Lorca

Catedrático de Fundamentos del Análisis Económico, Universidad
Autónoma de Madrid, Ctra.de Colmenar Viejo, Km.15 Madrid,
28049 Spain.

Tel: (34) 91 397 4320, Fax: (34) 91 397 8616

E-mail: alejandro.lorca@uam.es

Mr. Bassem Karray

Assistant de l'enseignement supérieur et doctorant à la Faculté de
Droit de Sfax, cp. 3061, Sfax, Tunisie.

Tel: (216) 9242349, Fax: (216) 4262906

E-mail: bassem_karray@yahoo.fr

Mr. Mounir Baatour

Lecturer at the University of Tunis, Carthage, Tunisia.

Tel: (216) 186 2102, Fax: (216) 186 2002

E-mail: avocats.acr@planet.tn

Dr. Deniz Ilgaz

Assistant Professor, Boğaziçi University, 80815 Bebek - Istanbul
Turkey.

Tel: (90) 212 263 1500, Fax: (90) 212 263 1571

E-mail: ilgaz@boun.edu.tr

EURO-MED INTEGRATION AND THE 'RING OF FRIENDS'

PETER G. XUEREB

The Euro-Mediterranean Partnership Process against a backdrop of widening and deepening of the European Union and the policies of the Union and the Communities has been the subject of study by the members of the EU-Med Transnational Regional Research Network, co-ordinated from Malta with Commission support, for the last five years. This is the fourth in a series of books published by the Network. Much has changed in those five years. Much has been achieved under the Process. Much remains to be done. The Network has tracked change, whether it came from within the European Union, from within the non-member Mediterranean States of the Union or from the wider global context, and whether it was change restricted in the first place to Member States or whether it was of direct relevance to EU-Med relations. Never has the pace of change been so fast or so far-reaching as in the last two years. Much of that recent process of change will come to fruition with the conclusion of the Intergovernmental Conference in 2003/2004. The adoption of a Constitution for the European Union heralds a new dawn not only for the European Union but also for Europe as a whole, for all "Neighbours" of the union and indeed for the world.

Ever since Romano Prodi spoke of a new "ring of friends" policy in December 2002¹, the new neighbourhood policy concept has had to be accounted for in the Euro-Med and the global context and vice-versa. This dimension features strongly in this current set of papers, for the imagination of the researchers in the Network has been well and truly captured by the prospect of attacking old problems with not only new tools but a whole new Partner, a bigger, yet more diverse, interlocutor, partner and actor, one wielding potentially

¹ R. Prodi, 'A Wider Europe - A Proximity Policy as the Key to Stability', Sixth ECSA World Conference, Brussels, 5-6 December 2002, where Prodi spoke of "a ring of friends surrounding the Union from Morocco to Russia and the Black Sea", and of "sharing everything but institutions".

greater, even, super, strength but which inherently understands difference, diversity and dialogue - the new European Union with a new Neighbourhood Policy to match.

Other papers in this volume focus either on politics and civil society or on particular policy areas both as they are evolving within the Union and as they are impacting on non-Member Mediterranean States, this impact then coming full circle to inform further developments in EU policy and increasingly to do so in a co-operative framework. Two of these Mediterranean States, Malta and Cyprus, are set to join the Union in May 2004, when the largest Enlargement of the Union to date takes effect. The others are more directly concerned with the terms of the new relations that the European Union will seek to put in place with them as its Neighbours but in the Mediterranean context.

The whole, read also in tandem with the studies previously published by the Network through the European Documentation Centre of the University of Malta, gives an ongoing and dynamic analysis of the process of Euro-Mediterranean Integration. Through these studies, it is possible to discern the dynamics and the fruits of Pan-Euro-Mediterranean integration in process, institutional and substantive terms.

The first paper presented, that of *Lannon and Van Elsuwege*, sets the current but dynamic scene of Euro-Med integration in the light of the new Neighbourhood Policy. The question they pose is as to the potential impact of the new emerging Neighbourhood Policy on the Euro-Med Partnership process. In the process, they seek to raise and answer several questions, including: Is the new neighbourhood policy compatible with the Barcelona process? What are the main obstacles to a neighbourhood policy? What are the optimum strategies for the EU's partners? Is there a need for new institutions or new instruments? Is there a need for a new form of association? What are the main differences between the perceptions of the candidate countries and those of non-candidates? Departing from the text of the draft Treaty establishing a Constitution for Europe²,

² Draft Article 56.

currently the subject of debate in Intergovernmental Conference, they paint a rounded picture of the Northern, Eastern and Mediterranean dimensions of EU relations of proximity. They emphasise the concern, also a theme in the paper by Moxon-Browne, that whatever is put in place must avoid the creation of “new dividing lines in Europe”. Yet the question of differentiation seems to be a central element of the proposed neighbourhood policy, as reflected in the wording of Article 56 of the Draft Constitution. Then follows a detailed analysis of the proposals tabled by the European Commission³ and the Commission President. Their analysis is that the strategy is clearly global, encompassing political, economic, and human issues (“the influence of the Barcelona Declaration is obvious here”); and that the Commission favours a differentiated and progressive approach, concluding that in less than two years the Commission and its president have progressively identified the main contours of the ambitious new policy, including new forms of neighbourhood co-operation. However, inasmuch as for it to work the project must “become a real Common Project”, the authors proceed in the following sections to examine the potential impact of the emerging Neighbourhood Policy on the Euro-Med Partnership process, in the light also of the prospective “third Mediterranean enlargement”, the first reactions from the Mediterranean states to the neighbourhood initiative, and then the perceptions of the EU’s future eastern neighbours and the views of other European states, including those of Russia, the Newly Independent States, the states of the Southern Caucasus, the views of the acceding Central and Eastern European States, and those in the waiting room for Membership, EFTA states and the Balkan states. Altogether, this is a comprehensive study of the wider European geo-political context within which the Neighbourhood Policy has been launched. As the authors write, the Union faces the challenge of realising its axiomatic statement that Enlargement will also be beneficial for

³ Especially, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, “Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for relations with our Eastern and Southern neighbours”, COM (2003) 104 final, Brussels, 11 March 2003; and Communication from the Commission, “Paving the Way for a new Neighbourhood Instrument”, Brussels 1 July 2003, COM (2003) 393 final.

those not involved in this process. The authors conclude that, while differentiation within the new Neighbourhood policy will be indispensable, “the Euro-Med Partnership will ..remain for a long time a keystone for the EU’s southern periphery...(but) the Euro-med Process must be re-inforced and adapted to the forthcoming tremendous changes”, while the “main challenge for the Mediterranean partners is ..to avoid a dilution of the EMP within the broader proximity policy”.

Edward Moxon-Browne sets himself the task of examining the process of regional integration among the states that border on the Mediterranean. Geographical proximity, he argues, sometimes dictates co-operation, echoing the study made in the previous volume by Lorca Corrons and Escribano⁴. The extent to which a group of countries that are geographically proximate embark on a process of regional integration normally reflects ambient economic and political realities. This acquires particular salience in the context of EU Enlargement and the new Neighbourhood Policy, as well as the existing context of the Euro-Med Partnership Process. Moxon-Browne now declares that the prospects for integration in the Mediterranean may be considered more problematic when compared with other regions, for example because of the possibility that events outside the Mediterranean region may impinge on the cultural interface that runs inside it, because there is an inherent danger that attempts to create a Mediterranean regional identity based on economic co-operation will be perceived as suspect in Arab countries, because some Islamic states are themselves prey to internal schisms and fluid notions of national identity, because the fate of Mediterranean regional co-operation is not unconnected to the fate of the “road map” in the Middle East, and because the global shifts after September 11th 2001 may make the process that the EU is trying to promote in the Mediterranean “all but impossible”. The sum is examined against the backdrop of four theoretical perspectives that have contributed to the understanding

⁴ Escribano and Lorca, “Adapting to Globalisation: The Euro-Mediterranean Partnership from a Southern European Perspective”, in Peter G. Xuereb (ed) “European Integration: The Mediterranean’s European Challenge Vol. III” at p.13.

of regional integration and that seem most apt to throw light on the progress or otherwise of integration in the Mediterranean area. His final section explores the implications of regional integration theory for the Mediterranean area. He explores the four major themes of: “background conditions”; the prospects for neo-functionalism “spill-over”; the role of institutions; and the role of an ‘external actor’ in the integration process. He observes that if social, political and economic homogeneity among the units to be integrated is essential the prospects for integration within the Mediterranean, or even between the Mediterranean and the EU, are rather unpromising, but goes on to remind us that diversity (or complementarity) can also be propitious and reciprocity (based more on complementarity than similarity) can be helpful in the integration process. Yet perceptions of benefits that may flow from the integration project argue more strongly in favour of EU-Mediterranean integration than intra-Mediterranean convergence as based on reciprocal interests being served. Certain other perceptions may militate against greater integration, such as divergence of views on the Middle East, a reluctance to implement some of the societal changes advocated by the EU, and intra-Med rivalry. As to spill over, in this context he sees sectors as being kept reasonably distinct. And to co-ordinate the Partnership there is a ‘fairly light institutional structure’. So, he says, the policy-making structure and the interweaving of political, economic, security and cultural themes in the Barcelona Process reflect both the federalist tenet that institutions are necessary to co-ordinate the integration process and the neo-functionalism credo that political problems are made more intractable by increasing economic interdependence, and comments that if it is true, as neo-functionalists have argued, that integration ‘spills over’ from economic interdependence to other types of integration, the pattern of economic relations in the Mediterranean tends to privilege North–South integration at the expense of South-South integration. As to the external actor role, the “EU seems to play this role in the Mediterranean” and the “reality is that the EU is creating a zone of co-operation and stability in which it plays the leading part”. This short summary does not do full justice to the wealth of themes that Moxon-Browne raises in his paper, many of which deserve to be further explored.

The next five papers explore the broad theme of security in the evolving scenario painted by Lanon and Van Elsuwege and Moxon-Browne.

Pace explores the link between democracy, economic development and regional stability in the Mediterranean. His starting point is the proposed ‘mainstreaming’ of human rights in the Euro-med Partnership Process, as set out by the Commission.⁵ If, he ponders, the pursuance of human rights and democratic freedoms leads to enhanced regional security while laying the ground for increased economic growth, then the Commission’s proposal must be vigorously pursued. It is these links that he proceeds to explore. In particular, he explores the relationship between what I might call the “rhetoric of linkage” on the part of the international community and the empirical data on the actual “practice of linkage” thrown up by the literature. From Kant’s *Perpetual Peace*, through Deutsch’s “security community”, through Babst, Doyle, Russett and the writings of several others, the “peace bias of democracies” and the links with free trade and with economic interdependence are traced. This postulate is placed alongside alternative peace theories rooted in Realism, but Pace argues that democracies “are always preferable to other forms of governance judged from the perspective of development and the position of individuals within them”. For the European Union, human rights, democracy and development go together; human rights, including economic rights, are indivisible and inseparable from democracy. Yet he points to what he sees as a rhetoric-reality gap on this score. He declares that the notion that democracy automatically leads to development is as false as the idea that authoritarian government can promote development has been shown to be. However, he quotes Amartya Kumar Sen’s argument that the response of a government to “the acute suffering of its people often depends on the pressure that is put on it. The exercise of political rights (such as voting, criticizing, protesting, and the like) can make a real difference to the political incentives that operate on government”. (The “pressure from

⁵ Communication from the Commission on Re-invigorating EU Actions on Human rights and Democratisation with Mediterranean Partners: Strategic Guidelines, COM (2003) 294 final, Brussels 21.05.2003

below” as a force for change catalysed by the very existence of the European Union and its global approach is the main theme of the paper by Melakopides). Political reform has lagged behind economic reform in the Mediterranean. While arguing for the strengthening of democracy and human rights for the “advantages” for peace, security and all-encompassing development in the Mediterranean, Pace observes that ‘methods’ may be needed and operated to ‘encourage’ recalcitrant states to reform. Also there may be a danger that measures put in place to deal with scourges such as terrorism which often give a latitude of power to governments may have the effect of rolling back the gains achieved thus far unless democratic safeguards are further strengthened. But the Commission proposals are a ‘good start’, he concludes, for democracy and human rights protection are good values in themselves while having “positive economic and political ramifications”.

Çakir’s paper explores the EU policy of linkage between democracy and human rights and development from the perspective of the ‘carrot and stick’ approach. The title of his paper posits the question: is the European Union a civilian or a political power in the Euro-Mediterranean Partnership? He seeks to show that within the framework of the Partnership, the Union in the main assumes the role of a civilian power, but that sometimes it also has to assume the ‘political power role’ by using the attraction of Membership of the Union. However, he argues, there are times when this will not work, such as in relation to attempts to resolve the conflict in the Middle East, and he proposes as a solution the institutionalization of the security dimension of the Euro-Mediterranean Partnership with an emphasis on conflict prevention.

Jinan Limam fastens on the concept of ‘co-operative security’, in the somewhat wider context now of the emerging ‘Neighbourhood Policy’. For her, the EU has a choice to make: whether to see the Mediterranean as a ‘frontier’ in a policy of containment or, alternatively, as a new area of co-operation, where special relations can be built within the framework of a wider neighbourhood policy spanning all border regions from the Maghreb to Russia. For Limam, the new neighbourhood policy approach indicates that the

second alternative is the preferred option of the European Union. The concept of 'security in the Mediterranean' has been 'globalised', as she puts it. And this being the case, she asks what instruments may and need be employed to establish security in the region. The old "Eastern" threat has been replaced by the "Southern threat" in minds and language and rhetoric in the North, and the echo of this rhetoric reverberates around the Mediterranean. While there are undoubtedly causes for concern in fact (terrorism, demography, immigration, and others), Limam argues that at the same time an ideological dimension in the shape of a 'security psychosis' has appeared. At the same time as the EU is redefining its security approach, the Mediterranean, absent co-ordinating structures, remains incapable of formulating a common vision of Mediterranean security: it merely follows the EU lead. And the approach of the Union is global, extensive and progressive, and therefore pragmatic. It is at the same time comprehensive and co-operative, and is consolidated by the new neighbourhood policy. Yet not all find this totally satisfactory, viewing it as lacking in rigour and definition, or as based on a view of the Arab partners less as partners than as potential threats, with the perception on the Arab side that too much emphasis is placed on security concerns in such a way as to smack of "Western interventionism". Migration is seen as a victim of this approach, treated as a security issue when in the view of the states of the Southern Mediterranean it should be seen as an element in the process of construction of Euro-Med unity and a matter for the social and economic policies of the EU. Yet interdependence is the key concept for redefining the notion of security. The "neighbourhood concept" as launched by the Commission communication of 11/3/2003 presupposes political and economic interdependence, with 'neighbourhood' implying a sharing of tasks and responsibilities in the face of conflicts and all forms of insecurity. One objective of a peace and security policy is the matching of national action with regional and global action. For Limam, the security of the Union cannot be reduced to the normative and institutional completion of the "justice and home affairs policy" but requires also the external projection of this regime to its Mediterranean partners, as recognized by the Feira Council. Co-operation is key, and a Euro-Mediterranean Partnership based on equality requires the effective participation of

the State partners in the conception and implementation of instruments of co-operation in security matters. Turning to these instruments, Limam lists the various instruments made available to the neighbourhood policy, so that the EU appears to be proposing a “*securité démocratique*” for the Mediterranean, its constitutive elements being pluralist democracy, indivisibility of human rights, the rule of law. This global approach requires a “cross-pillar” approach, as Limam proceeds to elaborate. Declaring that conflict resolution mechanisms must be put in place, Limam calls for priority attention to continue to be given to the resolution of the Arab-Israeli conflict. Viewed from the South, she writes, the development of the EU’s Defence and Security Policy is as worrying as American superpower despite the institutionalization of security dialogue in the framework of the Euro-Med Partnership, characterized as this remains by a certain European unilateralism. Limam calls for a Conference on Security and Co-operation in the Mediterranean, a regional institution with operational capability and the necessary political and juridical structures to create the conditions of security, taking forward the project launched by the OSCE in the eighties. What must be overcome is the ‘exclusion’ of the South from security processes. Multilateralism is the only way to build mutual trust, and in her view horizontal integration in the South is indispensable for truly effective multilateral security co-operation. Since Limam wrote her paper, the Commission has made proposals for the consideration of the Foreign Ministers of the Euro-Med Partnership⁶. These include deepening the process of dialogue and co-operation in order to improve mutual understanding, but going some way to addressing the deficits perceived by Limam in proposing also the giving of greater substance to political and security co-operation, in connection with the launching of co-operation under the European Security and Defence Policy, speaking of “the gradual involvement of the Mediterranean partners in a number of ESDP activities...encouraging them to participate either individually or as a group in future ESDP operations, offering financial support for the implementation of

⁶ Communication from the Commission, To Prepare the VI Meeting of Euro-Mediterranean Ministers of Foreign Affairs, Naples, 2-3 December 2003 (Barcelona VI), COM (2003) 610 final, Brussels, 15.10.2003.

actions deriving from the actions on human rights and democratization (the subject of Pace's paper in this volume); noting the progress made in the definition of the main principles for the dialogue of peoples and cultures in the region and that for the first time experts and practitioners from the Euro-Med countries will work together in judicial co-operation, in the fight against terrorism, drugs and organized crime, and in a joint approach to migration - leading to a more ambitious programme in the future. Jinan Limam and the other Members of the network will be tracking developments and practical implementation in such areas, including action decided on by the Ministers at and after their meeting in Naples on 2-3rd December 2003.

Still on the broad theme of security and security co-operation in the Euro-Mediterranean region, the next two papers are two case-studies of the role of the European Union and of the Euro-Med Partnership. In the first, *Costas Melakopides* takes two events from April 2003 developments in Cyprus, and in an analysis of an example of our time in 'Euro-Mediterranean Peace-Building' highlights the catalytic role of the EU. The rest of the title of his article is "The Exit from the Cypriot-Greco-Turkish Labyrinth". He refers to the two relevant events of April 2003 as being of "momentous significance": they were the signing of the Accession Treaty by Cyprus on April 16th and the lifting of restrictions on free movement to and from the occupied territory of Cyprus by Rauf Denktash on 23rd April. He argues that the crack in the Green Line is causally linked to the Nicosia-Athens policies and EU decisions regarding the accession of the Republic of Cyprus to the Union; that the Denktash initiative is to be read in the context of Turkey's main foreign policy objective, that is joining the Union; that the post-23rd April Cypriot landscape has revealed an entirely novel socio-psychological and politico-cultural picture in occupied Cyprus, which cannot be ignored by the EU; and that the Union has since had a rare opportunity to act as a historic conflict-manager vis à vis Cyprus, Turkey and Greece and as a Euro-Med peace-builder. His analysis takes heavily into account, indeed relies on, the reactions to the two events of the peoples involved, in Cyprus and Turkey. He applies the concept of identity change, arguing that a triple identity is dawning on and for Turkish Cypriots, an identity

which is ready to synthesise the Turkish-Cypriot component of a Cypriot political consciousness under “the dream of European citizenship”. The task now remaining, he argues, is to convince those Turkish Cypriots who are motivated (‘exclusively’, he says) by “the EU dream” and are therefore, he argues, prepared to endorse new political experiments to this end, that Nicosia and the Greek Cypriots desire reunified cohabitation in democratic conditions of functional fairness guaranteed by the EU. This, on the rational actor model, he argues, will ultimately favour the coupling of the federal model with the EU *acquis*. Combining his rational actor model and his “pazarlik” hypothesis as to Turkey’s foreign policy methodology, and by doing so justifying what he regards as optimism in himself, he argues that the wishes of the peoples, the push of expressed desires and needs, the call of Membership (involving subscription in full to the fundamental values, norms and rules of the Union), the voice of reason and the good offices of the European Union must lead to a fair and functional solution of the Cyprus problem. If this is correct and properly founded, it is impossible to ignore the force of this “case example” as an example of the pull-power of the Union, to recall Cakir’s civilian/political power treatise, while observing the effect of people-power and the potential for the mobilization of civil society of the values (as well as the concrete benefits) offered by the Union.

Hugelin’s is a case study of the impact of the new Community Immigration Policy on the Euro-Med Partnership. The new approach is closely examined, with attention to the underlying principles and to main instruments adopted. He then asks where the Euro-Med Partnership fits into this policy, referring in particular to the “carrot and stick” approach and the particular issues raised by the ‘readmission’ of illegal immigrants. It is here that he argues one must look at the implications of the development of the Community’s ‘internal’ immigration policy for relations of the Community with third states, and the conclusion of readmission agreements or the insertion of appropriate clauses in Euro-Med Agreements, taking the Agreement with Tunisia as his prime example, but referring also to the Agreements with Algeria and with Lebanon. He calls for enhanced regional co-operation in the light of the new neighbourhood policy. The new clauses in the

Algerian Agreement on co-operation in justice and home affairs are set out, and he concludes that indeed new opportunities for co-operation with the European Union are thereby created. Political dialogue on relevant issues is facilitated by the new accords, while much remains to be done. On an issue of such salience to security in the Euro-Med region, the modalities of EU-Med co-operation remain to be defined. Prevention and dissuasion, not least by education and information (including about the 'realities' in the Union), leading to control of migratory movements, need to be considered and operated in Mediterranean States as the price for modulation of their positions by, and assistance (including financial) from, the Member States.

Then follow two papers which are grouped together for the evidence they shed on the evolution of civil society, albeit in different contexts and in countries with different levels of political, economic and social development, Cyprus and Morocco. In the first paper, on Cyprus, *Agapiou-Josephides* analyses patterns of continuity, change and adaptation in the political system of Cyprus on the threshold of Membership of the Union. It is of course not surprising that the empirical evidence shows that the patterns of domestic Cypriot politics combine continuity, change and adaptation. Every system will evince such combination, but this is one of the first studies on the 'Europeanisation' of the political system of Cyprus and the author traces selected changes and reforms undergone along the road to Cypriot membership of the Union. It makes a contribution to the growing literature on the impact of European integration on domestic politics. *Agapiou-Josephides* shows how during the last decade a great number of far-reaching developments occurred in Cypriot governance and public policy-making and how several innovative features were introduced into domestic Cypriot politics. The paper is a ground-breaking attempt to initiate further and deeper analysis of the phenomenon of 'Europeanisation' on a scientific basis. For the author, although some hold that there is doubt over the explanatory power of 'European integration' as a major force driving domestic executive change, this seems not to be the case for Cyprus. The task is to disentangle the impact of European integration from other endogenous or exogenous causes of change. While exploring

Europeanisation at the four levels of policy, politics, polity and society, the sections on polity and society indicate that the Parliament has been very successful in seizing the opportunity of the Future of Europe debate occurring across the whole of Europe to introduce a number of interactive features into its consultations on key European issues and in particular, and more importantly, into its rapport with civil society. The results are identified as: new relationships between Parliament and society, more transparent and participatory political processes, a more visible role for women and youth. At society level more particularly, in a section that ties in with the thinking of Melakopides in his paper in this volume, Agapiou-Josephides declares that the fact that Cyprus' accession has been massively supported both by Greek-Cypriots and Turkish Cypriots has opened new perspectives for peace and co-operation in the country. A wide range of 'social organisations' participated in the fora and debates organized by the Parliament on the Future of Europe, with impressive participation by women and youth organizations. The broad domestic consensus in favour of Cyprus' membership of the Union also meant that it was not surprising that civil society developed close ties, through networking, with counterpart organizations at EU level and cross-nationally. This paper constitutes a first attempt to shed more light, while calling for further research, on the interaction between domestic politics and European integration at various levels, highlighting the gradual yet significant developments in the political system of Cyprus.

Then, still with a focus on civil society, *Ibourk* and *Sahli* provide us with their findings on the promotion of the associational movement in Morocco, showing that important advances have been made but pointing to the need to address the sharp social needs, and in particular the education gap. Economic and institutional progress, the latter giving hope for the development of democracy and the rule of law, have only served to emphasise the social disparities, which have indeed continued to increase through the period of reform. One Moroccan out of five lived below the poverty line in 1999. Yet economic consolidation can be achieved only by social progress, and social policy has become a priority area, one main target being illiteracy. This is matched by individual initiative. On the quantitative level, the associative movement has grown, also

instigating a partnership with the relevant public authorities. New NGOs have intervened in all sectors of national development. The typology of these NGOs is set out, but the contribution of this paper is a wider one and takes its place alongside the growing literature analyzing and evaluating social policy in Morocco. The authors put their study firmly in the context of the “solidarity economy”, and focus on the associative movement in the educational sector, having identified it as a key sector and one in which considerable results have been achieved on the quantitative level; an attempt is then made to evaluate the contribution made by the associative movement also qualitatively. The study sheds light on three aspects in particular: the management profile of the associations involved; attitudes developed; and problems encountered; by reference to a survey of 28 NGOs spanning education and culture, the status of women, environmental protection, persons with a disability, and children at risk.

The fourth group of papers in this volume take four key aspects of the building of the EU-Mediterranean Free Trade Area and Single Market. First, trade policy as seen from the perspective of Morocco (Escribano and Lorca), then Rules of Origin and Competition Policy as seen from Tunisia (Karray and Battour respectively), and finally Patent Protection in the Turkish experience and the wider context (Ilgaz). While the country perspective exists in the first two of these contributions, it is a measure of the impact of EU-Med integration and of the Euro-Med Partnership, as well as of the pace of globalisation, that each of them reads as a case-study within the wider context. After an overview of the development of Moroccan external trade policy, *Escribano and Lorca* explore the multilateral and sub-regional dimensions of this policy and follow this up with an analysis of the process of trade liberalization and the implications for commercial policy of the Association Agreement. But the paper explores in a novel way a dimension often ignored, that of ‘modernisation’ of trade structures, ending with concrete policy conclusions and recommendations addressing issues both of modernization and liberalization, liberalization needing to be accompanied by modernization. Together with the EU, Morocco must elaborate a model of integration going beyond association but falling short of Membership and of a kind to enable it to succeed in

attracting foreign investment, and the authors make recommendations as to the way forward. *Karray* gives a panoramic overview of the situation on rules of origin and cumulation of origin in the Mediterranean region, by reference not only to the Tunisian case but across the range of Agreements between the EC and Mediterranean States, providing the context in which recent proposals from the Commission on Pan-Euro-Med cumulation, especially diagonal cumulation, can be seen. *Karray* expresses concern relating to the broadening of the approach. *Battour's* contribution is narrower in focus but examines closely the evolution of competition law in Tunisia up to the present time, and argues that for the moment an optimum level of development of competition law has occurred such as to serve the needs of economic relations with Europe, while further "improvements" might be counterproductive. In the final paper in this volume, *Ilgaz* argues from a regional perspective that it will be beneficial for all sectors of industry and business to extend the uniform European patent protection to the whole of the Mediterranean region, as recently done for central and eastern Europe.

Taken together, and read in the context also of the previous three volumes in this series, the papers in this volume explore many facets of the phenomenon that is Euro-Mediterranean Integration in the wider context of Pan-Euro-Mediterranean Integration set in an even wider context of globalisation and the search for a new world order capable of delivering sustainable peace and prosperity in our time.

THE EU'S EMERGING NEIGHBOURHOOD POLICY AND ITS POTENTIAL IMPACT ON THE EURO-MEDITERRANEAN PARTNERSHIP

ERWAN LANNON¹
PETER VAN ELSUWEGE²

Contents

Introduction: on Proximity and Neighbourhood

I. The results of the European Convention: Constitutionalising the EU's Neighbourhood Policy

A) The Working Groups' final reports on legal personality and external action

B) The main articles of the project relating to the emerging Neighbourhood Policy

1. The introduction of a specific title devoted to the 'Union and its immediate environment' within the framework of the first part of the draft constitutional Treaty
2. The possibility to conclude new 'specific (association) agreements'

C) Other articles of interest: Association Agreements and their procedures of negotiation and conclusion

II. The proposals of the European Commission and its President: a more balanced approach regarding the southern and eastern dimensions of the Neighbourhood Policy

A) The first proposals

¹ IUAP programme (Universities of Liège, Ghent and Brussels).

² Assistant and Ph.D candidate, European Institute, Ghent University.

B) The Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: 'Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours' (March 2003)

C) The Communication from the Commission on 'Paving the way for a New Neighbourhood Instrument' (July 2003)

III. The initial reaction of the European Parliament: the EP as an advocate of the EU's southern Partners?

IV. The potential impact of EU's Emerging Neighbourhood Policy on the Euro-Mediterranean Partnership

A) From 12 to 9 Mediterranean Partners: the impact of the third 'Mediterranean enlargement'

B) The potential negative impacts of the implementation of a Neighbourhood Policy on the Euro-Mediterranean Partnership

1. The risk of a 'dilution' of the EMP within the broader Neighbourhood Policy
2. A new frontier? The Mediterranean as a 'buffer zone'.

C) The potential positive impacts expected from the Neighbourhood Policy for the Euro-Mediterranean Partnership

1. A single framework for EU's proximity relations
2. Towards a great Euro-Mediterranean Market: the benefit from economies of scale

D) The first Mediterranean reactions to the Neighbourhood Initiative

V. The perceptions of the future eastern neighbours and other European countries regarding the envisaged policy

A) The former Soviet-Union: the 'Grey zone of enlargement'

1. Russia: the promotion of the bilateral EU-Russia Partnership
2. The western NIS: Ukraine, Belarus, Moldova
 - a. Ukraine: nothing but accession?
 - b. Belarus: a position of self-imposed isolation
 - c. Moldova: the problem of internal instability
 - d. The southern Caucasus: fears of isolation

B) The views of the acceding CEEC's

1. The Polish proposals: the influence of the Finnish example
2. The Visegrad countries' perspective: a focus on the 'Eastern Dimension'

C) Countries in the 'waiting room'

1. Bulgaria, Romania and Turkey: the near (2007) and unknown future
2. EFTA countries: a question of time?
3. The western Balkan countries: 'potential' EU Member States

Foreword

The present study is part of the general theme: 'Looking Forward beyond Enlargement to the Future shape of the Euro-Mediterranean Partnership'. The essential aim of this project is first of all, to analyse and compare the different proposals emanating from the European Convention, the European Commission and its President, the European Parliament and the Members States of the future enlarged European Union regarding the emerging EU's Neighbourhood Policy. Second, to appraise the various perceptions of EU's eastern and southern neighbours with regard to this new proposed policy and, thirdly, to try to evaluate the potential impact of this policy on the Euro-Mediterranean Partnership (EMP).

Launching and stimulating the debate and fostering further research are the essential aims of the study. The analysis is notably based on the relevant EU official documents such as the draft constitutional Treaty, the recent Communications adopted by the European Commission and the European Parliament as well as the Conclusions of the 2002 Copenhagen European Council. Common strategies adopted within the framework of the CFSP are also taken into account alongside the existing network of bilateral agreements.

The present study tries to answer the following questions:

- Is the launching of this new policy compatible with the EMP as it was conceived in Barcelona in 1995?
- What are the main obstacles to such a policy?
- What could be the optimum strategies for the EU's partners?
- Is there a need for new institutions or new Instruments to implement this new policy?
- Is there a need for a new form of association with the neighbouring countries of the EU?
- What are the main differences between the perceptions of the (potential) candidate countries and of the non-candidate countries regarding the envisaged policy.

Introduction: on Proximity and Neighbourhood

The notions of proximity, periphery, and neighbourhood are nothing new within the European integration process. Previous EEC and then EU enlargements have already raised such issues³ but the specificity of the next enlargement(s) is that it is now urgent to, on the one hand, progressively clarify the definitive limits of the enlarged Union and, on the other hand, to offer new perspectives for those neighbouring countries having no (immediate) perspective of accession.

Already in 1992, the Council identified, on the basis of three specific factors (the geographical proximity of a given region or country; an important interest in the political and economic stability of a region or a country; the existence of threats to the security interests of the Union),⁴ a limited number of geographical areas requiring special attention for the forthcoming CFSP joint actions. A distinction was made between two different areas:

A) *‘Central and Eastern Europe’*, including:

1. Russia and the former Soviet Republics,
2. Other countries in Central and Eastern Europe including the Balkans
3. Former Yugoslavia

B) *‘Maghreb and Middle East’*

1. Maghreb
2. Middle East

³ In 1992 a debate led to the conclusion that the limits of Europe ‘cannot be condensed into a simple formula, and is subject to review by each succeeding generation’. European Commission, *Europe and the Challenge of Enlargement*, Bull. EC, 1992, supplement 3, p.11.

⁴ Report to the European Council in Lisbon on the likely development of the CFSP with a view to identifying areas open to joint action vis à vis particular countries or groups of countries, Bull. EC, 1992, 6, point I.31.

In other words, a hierarchy of ‘target neighbouring countries’ was already introduced in 1992 with regards to the -at that time emerging- CFSP. The forthcoming enlargement, together with the Stabilisation Process in the Balkan region, now gives new impetus to this discussion. It is striking that the Commission, already in 1992, referred to the challenge of organising well-established relations with ‘the wider Europe’. Whereas this concept, at that time, primarily referred to the new democracies of Central and Eastern Europe, a decade of (geo-)political evolutions led to a new interpretation.

Two years later, while preparing the forthcoming Barcelona Conference, the December 1994 Essen European Council explicitly recognised the necessity for the EU to establish ‘*balanced relations with all its neighbours*’. At the following European Council, held in Cannes in June 1995, the Member States went further: ‘*an ambitious policy of cooperation to the south forms a counterpart to the policy of openness to the east and gives the European Union’s external action its geopolitical coherence*’⁵. These two statements were clearly adopted in order to reassure the Mediterranean partners of the EU, who were already aware of the consequences of the fall of the Berlin Wall.

In Agenda 2000, adopted on 15 July 1997, the European Commission, for its part, explicitly acknowledged that enlargement ‘*will influence EU relations and policies towards third countries and regions*’.⁶ It warned that ‘*adverse effects could result from enlargement, were it to be perceived as raising new barriers in Europe.*’ To avoid such a scenario particular attention must be paid to ‘*the legitimate security and economic concerns*’ of those not included in the enlargement strategy. Unfortunately, these statements did not, at that time, result in a well thought-out and fully developed strategic policy.⁷

⁵ Emphasis added.

⁶ Agenda 2000. The Challenge of Enlargement (Vol. II), COM (97) 2000 final, 15 July 1997, p.14.

⁷ Only a number of unsubstantiated, apparently cursory, statements have been taken up and recapitulated in the Commission strategy reports on enlargement. For instance, it has become axiomatic to state that ‘enlargement will benefit not

The Amsterdam Treaty, which entered into force 1st May 1999, provided for a new instrument to strengthen the Union's relationship with its future neighbours. According to the new Article 13 EU, '*the European Council can decide on Common Strategies (CSs) to be implemented by the Union in areas where the Member States have important interests in common.*' It soon became clear that, taking into account the forthcoming enlargement and the development of the *acquis*, the first CSs were to focus on the regions neighbouring the enlarged EU. Whereas subsequent European Council meetings effectively adopted CSs towards Russia,⁸ Ukraine⁹ and the Mediterranean region,¹⁰ the development of a specific Stabilisation and Association Process (SAP) for the countries of South-Eastern Europe gradually ruled out the idea of a particular Balkan CS.

At another level, the European Conference initiative clearly illustrates the Union's *ad hoc* reactions to the external challenges of enlargement. This instrument was initially created as a forum for political consultation on issues of common interest to the EU Member States and the European States *aspiring to accede*. In spite of the vagueness of this expression, the offer of participation in the European Conference was primarily directed at Turkey. Countries such as Moldova and Ukraine showed an interest in getting involved in the discussions but were not so invited. The initial Turkish refusal to accept the offer discredited the European Conference as a forum to discuss pan-European issues.¹¹ As a result, the December 1998 Vienna European Council called for a revision of the future role and membership of the European Conference. Gradually the number of participants has grown. The

only existing and new Member States but also neighbouring countries.' See e.g. 'Making a success of enlargement. Strategy paper and report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries', COM (2001) 700 final, 13 November 2001, p.1.

⁸ Cologne European Council (3-4 June 1999), Bull. EU, 6-1999, point I.50.

⁹ Helsinki European Council (10-11 December 1999), Bull. EU, 12-1999, point, I.19.56.

¹⁰ Feira European Council (19-20 June 2000), Bull. EU, 6-2000, point I.46.58

¹¹ M. Marescau, 'Pre-Accession', in M. Cremona, *The Enlargement of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p.29.

2000 Nice European Council suggested the incorporation of the countries covered by the Stabilisation and Association Process together with the EFTA countries. The 2001 Göteborg European Council decided to invite Moldova and Ukraine.¹² Notwithstanding the general nature of all European Conference declarations and their lack of political impact, these meetings might evolve into a forum for regular consultations between the Union and its direct *European* neighbourhood. However, it cannot be denied that its general objectives and working methods need improvement and clarification.

Apart from the European Conference, the Finnish idea of a Northern Dimension was the first worthwhile attempt to overcome the somewhat artificial distinction between the enlargement and external relations policies of the EU. Notwithstanding a number of practical and bureaucratic problems surrounding the implementation of the Northern Dimension Action Plan¹³, the objective of tackling the consequences of uneven regional development by stimulating cross-border co-operation provided an interesting test-case to avoid the emergence of new dividing lines after enlargement. It soon became common ground to suggest the extension of this model to the Union's future borderlands.

In this regard, an 'eastern dimension' primarily oriented towards Moldova, Ukraine and Belarus and a 'southern dimension' towards the Mediterranean (non-candidate) countries seemed to be an attractive idea. The Member States discussed the issue on the occasion of the General Affairs Council of 15 April 2002. Whereas Britain wanted to focus on the three new East European neighbours Ukraine, Moldova and Belarus, other Member States took the view that the EU needs a widespread strategy for all neighbour countries of the expanded EU, *'from Russia in the north, in an arc around to*

¹² These countries participated, together with Russia, 'on an ad hoc basis' in the Brussels European Conference of 20 October 2001. The same 39 countries came together under the Greek presidency (17 April 2003) in order to express their views on the relations of the enlarged Union with its neighbours. See: *Uniting Europe*, 28 April 2003, pp. 4-6.

¹³ Available at http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/

Morocco in the South'.¹⁴ In the end, the Member States charged Commissioner Chris Patten and CFSP High Representative Javier Solana with the task of outlining the bones of a new 'proximity policy'. Both high level policy-makers presented their view in September 2002.¹⁵ As a point of departure, they divided the Union's future neighbours into three main regional groupings with different perspectives. The western Balkan countries which are involved in the Stabilisation and Association Process are considered as being 'potential candidates' whereas the southern Mediterranean countries, included in the Barcelona process, are explicitly excluded from membership. Finally, the position of the future eastern neighbours¹⁶ remains ambiguous. They 'fall somewhat uncomfortably in between', which makes this area 'the most immediate challenge' for the new policy. According to such a reasoning, no other neighbouring region will be confronted more with the consequences of enlargement. Therefore, the Patten/Solana paper suggested that a new 'proximity policy initiative' should initially focus on the eastern neighbours¹⁷. This initiative would, *inter alia*, embrace the possibility of concluding so-called 'European Neighbourhood Agreements'. Whereas the paper remains somewhat vague on the concrete contents and added value of this approach, relabelling the existing relations is considered to be justified because of its '*strong symbolism*'¹⁸.

Subsequent Council meetings confirmed the perceived necessity to focus on Ukraine, Moldova and Belarus. For each of these countries the Council proposed '*an ambitious, long-term and*

¹⁴ B. O'Rourke, 'EU Commission Ponders Special Relationship with New Neighbours', RFE 19 April 2003. Available at: <http://www.rferl.org>

¹⁵ The full text of the Patten/Solana paper has been published in *Uniting Europe*, 199, 9 September 2002, pp.5-7.

¹⁶ It has to be noticed that, in contrast to the original British proposal, Russia is explicitly included in the group of Eastern neighbours. According to the paper 'it is difficult to envisage strengthened regional co-operation without Russia'.

¹⁷ When Patten and Solana stressed the importance of a strong Eastern dimension, they did not exclude the Mediterranean nor the western Balkan countries from the Union's general proximity policy.

¹⁸ In the author's opinion, 'a new label that marks a strengthened commitment of the Union could help to raise the profile of relations with the EU and thus unlock additional political will and administrative capacity.' See footnote 15.

*integrated approach, with the objective of promoting democratic and economic reforms, sustainable development and trade.*¹⁹ The Council, however, did not elaborate this approach but invited the Commission and the High Representative to draft more detailed proposals. However, it was neither Chris Patten nor Javier Solana but Commission President Romano Prodi that became the most ardent defender of the Union's proximity policy. Remarkably, Prodi distracted the attention away from the New Neighbours Initiative to the 'Wider Europe-Proximity Policy' concept. In his notable speech at the Sixth ECSA World Conference, he defined the geographical scope of this new policy as '*a ring of friends surrounding the Union from Morocco to Russia and the Black Sea*'.²⁰ A 'comprehensive approach' to all neighbours based on the prospect of '*sharing everything but institutions*' can be defined as the core of Prodi's proposal.

The Presidency Conclusions of the following Copenhagen European Council of 12 and 13 December 2002 devoted specific attention to the relations between the enlarged Union and its neighbours. EU enlargement is expected to '*take forward relations with neighbouring countries based on shared political and economic values.*' In this regard, '*the Union remains determined to avoid new dividing lines in Europe and to promote stability and prosperity within and beyond the new borders of the Union.*²¹' The countries of the western Balkans included in the Stabilisation and Association Process are explicitly situated in the zone of potential EU enlargement. The other EU neighbours are clearly defined: the Presidency Conclusions refer to Russia, Ukraine, Belarus, Moldova and the southern Mediterranean countries. The envisaged Neighbourhood Policy has a long-term perspective and aims the promotion of 'democratic and economic reforms' as well as 'sustainable developments and trade'. Equally, attention will be

¹⁹ 2463rd Council Meeting - General Affairs, 14183/02, Brussels, 18 Nov. 2002.

²⁰ R. Prodi, 'A Wider Europe -a Proximity Policy as the key to stability', Sixth ECSA World Conference, Brussels, 5-6 December 2002, emphasis added, Available at:

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/we/intro/index.htm

²¹ Emphasis added.

focused on the further development of cross-border and regional cooperation with and among neighbouring countries.

This broad outline of the Union's Neighbouring Policy requires some explanation. Primarily, it is interesting to note the difficulty '*to avoid new dividing lines in Europe*', taking into account the references to '*the new borders of the Union*'. Furthermore, a level of selectivity can be observed: Russia is mentioned first, then the other East European countries and finally the southern Mediterranean partners. Countries such as Georgia and Armenia are neglected (undoubtedly because of relative uncertainties surrounding the effective accession of Turkey), whereas also the other European non-member states (EFTA-members and micro-states) are not included. Equally, the EU seems to confirm a new differentiation because the countries of the western Balkans involved in the Stabilisation and Association Process are clearly offered future EU membership perspectives. This question of differentiation seems to be a central element of the proposed Neighbourhood Policy. In fact, developing an equal strategy for both some Republics of the former Soviet Union (so-called 'western NIS') and the countries of the southern Mediterranean produces a lot of questions relating to their different political and strategic situation, as well as to important economic and socio-cultural diversities.²² This differentiation also stems from the perspective of legal relations established between the EU and each of these countries.

From a legal point of view, long-established relations between the EU and its southern periphery led to a number of similar agreements (Euro-Mediterranean Association Agreements-EMAA's²³). In the East, Partnership and Co-operation Agreements (PCAs) have been concluded with the Russian Federation, Ukraine

²² The European Commission acknowledged these differences in its Communication 'Wider Europe – Neighbourhood: a new Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, COM (2003) 104 final, Brussels, 11 March 2003.

²³ Only the agreement with Syria has still, at the time of writing, to be concluded.

and Moldova, whereas the relations with Belarus are still facing a deadlock situation.²⁴

The envisaged proximity policy faces the challenge to incorporate the divergent political and legal background of EU relations with Russia, the southern Mediterranean partners and the western NIS into a single comprehensive framework. The internal focus on the enlargement negotiations and the Union's strategy to separate its enlargement and external relations policy, which is reflected in the organisational structure of the European Commission, also explains the difficulties of defining such a consistent approach to the southern and eastern peripheries of the EU.

An analysis of this emerging policy would not be complete without a reference to the work of the Convention and the drafting of a title on 'The Union and its immediate environment' in the draft Treaty on the establishment of a constitution for Europe (hereinafter referred to as the draft constitutional Treaty).

On the basis of this legal and political perspective, it will be possible to assess the potential impact of the EU's emerging Neighbourhood Policy on the EMP. In addition, the perceptions of the Mediterranean Non-Member Countries (MNMCS) and European neighbouring countries will be taken into account.

I. The results of the European Convention

The results of the European Convention are of importance with regard to the emerging EU's Neighbourhood Policy. Before analysing the provisions of the draft Treaty establishing a Constitution for Europe²⁵ it is interesting to provide a short

²⁴ Belarus is now the only European successor state of the former USSR without a ratified Partnership and Co-operation Agreement.

See http://europa.eu.int/comm/external_relations/belarus/intro/index.htm and P. Van Elsuwege, 'EU-Belarus: the Development of a Difficult Relationship', *Belarusian Review*, 14, 2002, 1, pp.3-10.

²⁵ Available at: <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.en03.pdf>

overview of the Working Groups' final reports on legal personality and external action which were published in December 2002. The first element to be mentioned is that no specific Working Group was in charge of discussing the Neighbourhood Policy as such.

A) The Working Groups' final reports on legal personality and external action

The final report of Working Group VII on 'External Action',²⁶ contains a set of proposals relating to 'International Agreements'. In this respect, the WG recommended the inclusion within the new Treaty of '*one single set of provisions on the negotiation and conclusion of international agreements that would indicate that the Council authorises the opening of negotiations, issues negotiating directives, and concludes the agreements and would indicate who would act on the behalf of the EU according to the subject of the agreement*'. The WG also mentioned in its final report that conferring '*one single explicit legal personality on the Union*' would '*clarify the possibility for the Union to conclude agreements in the field of its competences*'.

The final report of WG III on 'legal personality',²⁷ also favoured this option and therefore recommended the '*consolidation of the various applicable procedures in a single provision*', the principle being that '*whatever the area concerned, it is always the Council which:*

- *authorises the opening of negotiations and issues the negotiating directives, and*
- *concludes the agreements once they are negotiated* .

The WG III however clearly stressed that '*consolidation into a single article might not necessarily involve changes to the specific features of the procedure according to the subject in hand*' .

²⁶ Final Report of Working Group VII on External Action, Brussels, 16 December 2002, CONV 459/02, p. 9.

²⁷ Final report of Working Group III on Legal Personality, Brussels, 1 October 2002, CONV 305/02.

The main objective was in fact to simplify and clarify the procedure of negotiation and conclusion of international agreements concluded by the EC (and its Member States), on the one hand, and the Union on the other hand. In other words, the idea was to regroup a set of provisions:

- Article 300 EC Treaty (conclusion procedure for agreements between the EC and third states or international organisations);
- Article 24 EU Treaty (agreements in the field of the CFSP);
- Article 38 EU Treaty (agreements in the framework of police and judicial co-operation in penal matters).

As we will see, these proposals were taken into account for the writing of the articles of the draft constitutional Treaty. What is important to understand here is that there was a consensus between the two Working Groups to simplify the provisions concerning the negotiations and conclusion of international agreements, including the expected future '(specific) neighbourhood association agreements'.

B) The main articles of the project relating to the emerging Neighbourhood Policy

Among the various articles of the draft constitutional treaty dealing with the external relations of the EC or the EU one may identify five which are of particular importance regarding the emergence of EU's Neighbourhood Policy. One must however underline the fact that the formula 'Neighbourhood Policy' is not expressly mentioned within the Treaty itself. The members of the Convention favoured a more neutral designation: 'the Union and its immediate environment'.

1. The introduction of a specific title devoted to the 'Union and its immediate environment' within the framework of the first part of the draft constitutional Treaty

The introduction of a specific title (title VIII) devoted to the 'Union and its immediate environment' within the framework of the first

part of the draft constitutional Treaty is undoubtedly a major innovation. The fact that such a title was inserted within the first part of the draft Treaty (i.e the ‘real constitutional provisions’²⁸) highlights the importance given to the development of new privileged relations between an enlarged Union and its periphery.

This title is composed of a single article (Art. 56) also entitled ‘The Union and its immediate environment’. It is noteworthy to stress that in the previous version of the draft Treaty, the wording of this article (at that time Art. 42) was different: ‘Privileged relations between the Union and Neighbouring States’²⁹. Why such a tremendous change in the formulation occurred is not very clear.

The new article 56 is divided into two short paragraphs. The first reads as follows: ‘*1. The Union shall develop a special relationship with neighbouring States, aiming to establish an area of prosperity and good neighbourliness, founded on the values of the Union and characterised by close and peaceful relations based on co-operation*’³⁰.

The aim of this first paragraph is obviously to define the general objectives of the relations between the enlarged EU and its immediate environment and to characterise its very nature: i.e. a ‘special relationship’. ‘Good neighbourliness’ must be put in parallel with the specific Stabilisation and Association Process (SAP) for the countries of south-eastern Europe (see *infra*). According to this first paragraph, such a relation should be ‘*founded on the values of the Union*’. This is an implicit reference to EU’s conditionality strategy reflecting also, to some extent, the will of the EU to export its ‘political model’.

Even if the implementation of an EU Neighbourhood Policy is not explicitly mentioned, this was clearly the objective of the members

²⁸ The second part is devoted to the Charter of Fundamental Rights of the Union the third to the policies and functioning of the Union and the fourth to the general and final provisions.

²⁹ See Preliminary Draft Constitutional Treaty’, CONV 369/02, 28 October 2002.

³⁰ Emphasis added.

of the Convention. The explanatory note, published by the Secretariat of the Convention on this article in April 2003, states without any ambiguity that the first paragraph *'sets out the Union's intention to establish a 'neighbourhood' policy. There is no equivalent article/provisions in the current treaties, although the description in this paragraph could accurately be applied to the existing situation (the Union already has contractual relations with most of its immediate neighbours). The proposed text provides a loose but coherent framework for relations with its neighbours'*³¹. Indeed flexibility is a key word characterising this first paragraph. Such a flexibility is also required in order to apply a strong differentiation of treatment among the target countries.

2. The possibility to conclude new 'specific (association) agreements'

The second paragraph relates to the contractual aspects of the envisaged relationship: *'2. For this purpose, the Union may conclude and implement specific agreements with the countries concerned in accordance with Article III-227. These agreements may contain reciprocal rights and obligations as well as the possibility of undertaking activities jointly. Their implementation shall be the subject of periodic consultation'*.

The essential aim of the second paragraph is to provide a legal basis for the bilateral contractual relations of the EU with its neighbours. The reference to 'reciprocal rights and obligations' is derived from the former Article 310 EC³², the legal basis of the Euro-Mediterranean Association Agreements and the association agreements aiming at establishing a Customs Union concluded with Malta, Cyprus and Turkey. For their part, countries benefiting from PCA's could expect to benefit from a new form of contractual relationship (the association) within the framework of the

³¹ Explanatory note 'Title IX: The Union and its immediate environment?', The European Convention, The Secretariat, Brussels, 2 April 2003, CONV 649/03.

³² Article 310 EC (Nice version): 'The Community may conclude with one or more States or international organisations agreements establishing an association involving reciprocal rights and obligations, common action and special procedure.'

envisaged policy. The ‘periodic consultation’ foreseen in the last sentence is also provided for under association agreements through the Association Councils and Association Committees. An explicit link is also made with the provisions of Article III-227 constituting the new single framework for negotiating and concluding International Agreements.

All in all, this article 56 and consequently title VIII, is more a framework provision, a political declaration of intent rather than a proper legally binding provision. To give a constitutional foundation to the emerging Neighbourhood Policy is however of great political significance as a new pyramid of privileges in the external relations of the EC and the EU will be established after the next enlargement and the adoption of the Constitutional Treaty by the Intergovernmental Conference (IGC). The absence of a clear vision or even definition of the expected ‘Neighbourhood Policy’, should be taken into account within the framework of the IGC even if the new title may, in its present state, be sufficient to develop progressively an ambitious Neighbourhood Policy of the enlarged European Union.³³

Finally, it is important to mention that the most popular amendment to Article 56, proposed by several Members of the Convention during the last meetings, referred to the possibility of inserting an explicit reference to the Council of Europe³⁴. The parliamentary assembly of the Council of Europe did not miss the opportunity to draw the attention of the Convention. In a resolution, published in January 2003, its members suggested that, regarding the new title devoted to ‘The Union and its immediate environment’, the opportunity could not be *‘lost to capitalise on the role that the Council of Europe would have to play in such a scheme, owing to*

³³ The European Parliament Draft Report on ‘Wider Europe - Neighbourhood : a New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours’ explicitly mentioned that ‘the article on the neighbouring countries in the draft Constitution needs to be strengthened at the next IGC’, C5-0110/2003, 25 Sept. 2003, p.11.

³⁴ <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/42/global42.pdf>

It is noteworthy that the European Parliament also advocates ‘closer cooperation with the Council of Europe’. See footnote 33.

*its pan-European character and the fact that all its member states co-operate on an equal footing. The Convention on the Future of Europe should take this state of affairs into account and give priority to making full use of this institution, rather than setting up new bodies or other institutional arrangements, which would result in duplication of efforts and wasted resources*³⁵. We will see, in the near future, if the IGC will take into account this concrete proposal. Avoiding possible conflicts of competences by establishing institutional links with the main regional organisations of the area concerned should, in any case, be a priority for the Union. Multilateralisation of the neighbourhood initiative is to be taken into account.

C) Other articles of interest: Association Agreements and their procedures of negotiation and conclusion

Within the framework of the third part of the draft constitutional Treaty devoted to ‘the policies and functioning of the Union’, apart from the general articles III-193 and III-194³⁶ defining respectively the principles and main objectives of the Union's action on the international scene and referring to the Common Strategies to be adopted by the European Council, two articles (III-226, III-227) are of practical interest for the implementation of the Neighbourhood Policy. According to Article III-226 (inserted within chapter VI International Agreements): ‘*The Union may conclude association agreements with one or more third countries or international organisations. Such agreements shall establish an association involving reciprocal rights and obligations, common actions and special procedures*’. This new proposal is in fact a copy of the present Article 310 EC on which are based the Euro-Mediterranean

³⁵ Resolution 1314 (2003), ‘Contribution of the Council of Europe to the constitution-making process of the European Union’, Assembly debate on 29 January 2003 (4th Sitting) Text adopted by the Assembly on 29 January 2003 (4th Sitting). See also the Note of the Council of Europe, transmitted by Mr Jacques Santer, member of the Convention, CONV 157/02, Brussels, 25 June 2002, page 7 available at:

<http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/02/cv00/00157f2.pdf>.

³⁶Title V ‘The Union's external action’.

Association Agreements. Article III-226 could therefore be the legal basis for concluding new agreements within the framework of the Neighbourhood Policy. In other words, the possibility to conclude ‘*specific agreements*’, as stated in article 56, is still quite vague. No paragraph was added to the former version of Article 310 EC in order to define more precisely these ‘*specific agreements*’. The Patten/Solana paper suggestion that a new ‘proximity policy initiative’ could embrace the possibility of concluding ‘European Neighbourhood Agreements’ was therefore not clearly reflected in the draft constitutional Treaty.

Article III-227, which is explicitly mentioned in Article 56 foreseeing the neighbourhood policy (see *supra*), is designed to consolidate, within a single framework, the procedures relating to the negotiation and conclusion of international agreements as it was proposed by the Working Groups on legal personality and external action. We cannot anticipate the results of the next IGC, but if this new legal framework is adopted by the Member States this will have an important impact on the external actions of the EU and the EC. On the one hand, more consistency and clarity is expected. On the other hand, one might fear a sort of dilution of a privileged neighbourhood relationship within the broader general external relations framework. This is probably the reason why a specific title (title VIII) devoted to the ‘Union and its immediate environment’ was inserted within the framework of the first part of the draft constitutional Treaty.

II. The proposals of the European Commission and its President

The lack of a well-substantiated policy to tackle issues such as trade diversion, regional and cross-border co-operation has been criticised heavily in academic discourse. A growing number of experts warn against the potential dangers of new dividing lines in Europe, dividing lines that would no longer be based on ideological differences but rather on economic and social asymmetries.³⁷

³⁷ I. Kempe, W. Van Meurs, ‘Strategic Challenges and Risks of EU Enlargement’ in I. Kempe (ed.), *Beyond EU Enlargement: The Agenda of Direct*

The EU approach to this challenge has been described as ‘disconcerting and disappointing’³⁸, particularly because of a perceived reluctance on the side of the EU to make a link between enlargement on the one hand and its general external relations policy on the other.

With the prospect of the end of the accession negotiations the European Commission could no longer ignore the consequences of enlargement for its ‘near abroad’.

A) The first proposals

Since the publication of its Work Programme for 2002, the European Commission has announced its intention to elaborate a new proximity policy: *‘the Euro-Mediterranean policy will have to be part of a broader, coherent and active policy aimed at all our neighbours, in an arc stretching through Russia and Ukraine to the Mediterranean. In this context, there will be an opportunity later in the year to take stock of progress on developing the Northern Dimension of EU policies. As far as the western Balkans are concerned, the Commission will continue working in support of peace and reconstruction’*³⁹. It was already clear at this time that:

- Russia, Ukraine and the Mediterranean partners were the target-countries;
- the western Balkans were dissociated from the Neighbourhood Policy as such.

In May 2002, the Commission members of the Convention proposed a ‘Communication from the Commission to the

Neighbourhood for Eastern Europe (vol.1), (Gütersloh, Bertelsmann Foundation, 2001), pp.33-36.

³⁸ M. Maresceau, ‘EU-Central and Eastern Europe Relations at a Turning Point’, (1997) 7 R.A.E - L.E.A., p.265.

³⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - The Commission's Work Programme for 2002, COM(2001)620 final, Brussels, 5 December 2001.

Convention: A project for the European Union'.⁴⁰ This Communication does not contain any specific developments concerning the future Neighbourhood Policy. However, it is possible to observe certain evolutions towards the 'external dimension of the European space of liberty, security and justice.' The Communication underlines that *'the external dimension of these actions is particularly important, for it will add to the close and privileged relations the Union intends to cultivate with its neighbours.*

The Union has a significant contribution to make in four areas:

- *Collective action must permit the introduction of common measures of control and surveillance of our external borders, (...)*
- *Implementing genuine common policies on immigration and asylum,*
- *Effective action against organised crime and terrorism.'*⁴¹.

Moreover, this Communication states that *'the Union's immediate neighbourhood, to the south and to the east, is the first port of call for a common external policy, (...). If it is to grow stronger, the Union's foreign policy must have a decision-making capacity with regard to security and defence - this at a time when, after the cold war, the deployment of forces in outside theatres in the service of peace is becoming as important as the notion of common defence itself'*⁴² It is significant to see that some members of the Commission⁴³ still essentially perceive the neighbouring countries from a hard and soft security perspective⁴⁴. This position is not necessarily shared by its President (see *infra*).

⁴⁰ Communication from the Commission - A project for the European Union, COM(2002)247 final, Brussels, 3 September 2002, CONV 229/02, CONTRIB 78.

⁴¹ *Ibid.*, 12.

⁴² See footnote 40, p. 15.

⁴³ The Communication was transmitted by MM. Barnier and Vitorino in the name of the Commission.

⁴⁴ Another example of focussing on security issues was given by the final report of the working Group on defence within the framework of the European

In the framework of the Sixth ECSA world conference on peace, stability and security, taking place one week before the December 2002 Copenhagen European Council, Romano Prodi elaborated his own ambitious views in a speech entitled 'A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability'.⁴⁵ He stressed the '*need for a new political perspective on relations with our southern and eastern neighbours. (...) 'We need to find solutions that will allow us to share the advantages of enlargement with our neighbours. (...) I want to see a 'ring of friends' surrounding the Union and its closest European neighbours, from Morocco to Russia and the Black Sea.'* Particularly the expression 'ring of friends' is very symbolic in this regard. Apart from using symbols, the Commission President envisages '*some kind of Copenhagen proximity criteria*' and underlines that '*progress cannot be made unless the countries concerned take adequate measures to adopt the relevant acquis*'.

A 'comprehensive approach' to all neighbours based on the prospect of '*sharing everything but institutions*' can be defined as the core of Prodi's proposal. In this regard, the Commission President supports the idea of a '*Common European Economic Space*' that '*could provide a framework in which we could ultimately share everything but institutions*'. He explicitly refers to the '*EEA model [which] does not presuppose accession as a prerequisite*' and immediately specifies that '*as history shows, being member of the EEA does not exclude membership of the EU at a later date.*'

Contrary to what could be expected, the December 2002 Commission Communication on the institutional architecture: 'For the European Union: peace, freedom, solidarity'⁴⁶ does not contain any further developments regarding a new Neighbourhood Policy. In contrast, the feasibility study of the Commission, known as the

Convention where the concepts of 'Global insecurity', and the 'New threat' were given particular importance.

⁴⁵ http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/sp051202_fr.htm

⁴⁶ For the European Union: peace, freedom, solidarity - Communication of the Commission on the institutional architecture, COM(2002)728 final, Brussels, 4 December 2002.

Pénélope document⁴⁷, published simultaneously with the above mentioned Communication and realised under the impulse of its President Romano Prodi, contains an Article 27 entitled 'Relations with neighbouring States', which states that '*The Union shall establish privileged relations with its neighbouring states by means of association agreements.*'

A number of conclusions can be drawn. First, the notion 'neighbouring state' is the common denominator of the proposed Convention articles and the study of the Commission. Second, the notion 'privileged relations' initially appeared in the two proposals but was amended in the final version of the draft Treaty (see *supra*). Equally, the concept of 'association' can also be found twice but none of these proposals deals in details with the question whether and how new forms of association could be developed.

B) The Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: 'Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours' (11 March 2003)

The most important step in the European Commission's definition of a neighbourhood strategy is certainly the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: 'Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours' (11 March 2003).⁴⁸

According to the Commission '*Russia, the countries of the western NIS and the southern Mediterranean should be offered the prospect of a stake in the EU's Internal Market and further integration and liberalisation to promote the free movement of - persons, goods, services and capital (four freedoms).*' This offer clearly reflects the

⁴⁷ 'European Commission feasibility study - contribution to a preliminary draft', Working document, 04/12/2002,

http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/const051202_en.pdf

⁴⁸ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. 'Wider Europe - Neighbourhood: a new Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, COM (2003) 104 final, Brussels, 11 March 2003.

objective of Romano Prodi's discourse. Without going into detail, it is possible to summarise the main elements of the proposal in the following way:

- Extension of the Internal Market;
- Preferential trade relations and access to the market;
- Perspectives in terms of legal migrations and movements of persons;
- Intensification of the co-operation aiming at combating common threats to security;
- A reinforced role played by the EU regarding conflict prevention and crisis management;
- Promotion of human rights, intensification of cultural co-operation and mutual understanding;
- Integration into European road, energy and telecommunications networks and to the European Research Area;
- New instruments for promoting and securing investments;
- Assistance in order to allow the insertion within the international trade system;
- Increase of the efficiency of co-operation;
- New sources of financing.

The strategy is clearly global, encompassing political, economic and human issues. The influence of the Barcelona Declaration is obvious here.

More details are also given regarding the possibility of concluding new 'neighbourhood agreements'. According to the Commission's point of view these new agreements '*would supplement existing contractual relations where the EU and the neighbouring country have moved beyond the existing framework, taking on new entitlements and obligations. If, however, the Neighbourhood Agreements contain provisions going beyond those of the Euro-Mediterranean Association Agreements, similar arrangements could be offered, on equivalent terms, to the Mediterranean partners.*'⁴⁹ In other words, it seems that the European Commission

⁴⁹ Ibid., p. 18

is currently trying to influence the intergovernmental meetings by drawing attention to the necessity to define a calendar for negotiating and concluding these new agreements.

The Commission insists on a *'differentiated and progressive approach'*. The long-term goal is to move towards *'an arrangement whereby the Union's relations with the neighbouring countries ultimately resemble the close political and economic links currently enjoyed with the European Economic Area'*. Furthermore, the new Neighbourhood Policy *'should not override the existing framework for EU relations with Russia and the countries of the western NIS, and the southern Mediterranean. Instead, it would supplement and build on existing policies and arrangements.'*⁵⁰

The Council, in its meeting of 12 June 2003, supported this approach and invited the Commission, *inter alia*, to *'present a communication on a new Neighbourhood Instrument, focusing on promoting sustainable economic and social development of the bordering countries and pursuing regional and trans-national co-operation, including people-to-people contacts, and on ensuring the smooth functioning and secure management of the Eastern and Mediterranean borders, based on the evaluation of existing instruments and as an integral part of the consideration of the relevant financing instruments in the new financial perspectives after 2006.'*⁵¹

C) The Communication from the Commission on 'Paving the way for a New Neighbourhood Instrument' (July 2003)

In its July 2003 Communication 'Paving the way for a New Neighbourhood Instrument'⁵², the European Commission answered this request and recognised the existing difficulties and limits of the

⁵⁰ Ibid., p. 16.

⁵¹ Council Conclusions on Wider Europe - New Neighbourhood, Brussels, 12 June 2003, 10447/03.

⁵² Communication from the Commission. Paving the way for a New Neighbourhood Instrument, Brussels, 1 July 2003, COM(2003) 393 final.

current legal frameworks and procedures for regional co-operation. At present, the management of *'co-operation on the external and future external borders of the Union is supported by a variety of instruments'* operating under divergent regulations and procedures. The INTERREG Community Initiative supports cross-border co-operation among Member States and neighbouring countries, but these funds can only be used inside the Union. The PHARE programme focuses on co-operation between Member States and the candidate countries, whereas the TACIS programme operates on the western border regions of Russia, Belarus, Ukraine and Moldova. In the Mediterranean, the MEDA programme supports bilateral and regional co-operation. The Communication also includes CARDS, the key instrument of the Stabilisation and Association Process, even though the western Balkans fall outside the scope of the Wider Europe Communication.

This diversity of instruments and procedures complicates the implementation of joint projects and calls for *'a single approach to co-operation across the external borders of the Union.'* According to the Commission Communication, the new Neighbourhood Instrument offers the opportunity to develop such an approach. This new Instrument, however, raises a number of significant legal and budgetary problems, stemming from the present separation between external and internal funding sources. Furthermore, the current financial perspectives extend to the end of 2006 and a lot of financial commitments have already been made up to that date.

Consequently, the Commission proposes a 'two-step approach'. In an initial phase, between 2004 and 2006, the existing legal framework will continue to apply but the Commission will seek ways to improve the co-ordination of the current procedures. In this regard, the introduction of *'Neighbourhood Programmes'* has been proposed. Such Programmes *'would permit a single application process, including a single call for proposals covering both sides of the border, and would have a joint selection process for projects.'* From 2007 onwards, this temporary solution would lead to the establishment of a new Neighbourhood Instrument. The road to this new legal instrument is not very clear. The Commission distinguishes three options, which *'require further study (...) to*

assess their feasibility and the impact that they have on co-operation along the external borders.' The most far-reaching and innovative option would be to create a single new Regulation, based on a single budget line, to fund activities both inside and outside the Union. Alternative options imply either the expansion of the content and geographical scope of an existing co-operation instrument (e.g. permitting the use of INTERREG funds outside the Union) or the continued co-ordination of the already existing instruments on the basis of the proposed Neighbourhood Programmes. The introduction of these Programmes is the first priority for the Commission and implies, *inter alia*, the amendment of the INTERREG guidelines '*to add the southern regions of Spain, France, Italy and Greece as eligible for co-operation activities with the southern Mediterranean partners so as to allow bilateral cross-border co-operation.*'

Whereas these proposals all have a long-term perspective and lack some tangible content, the European Commission has also adopted, in August 2003, two concrete proposals for regulations on '*local border traffic*'⁵³, which has been defined as '*the crossing of borders by nationals of third countries who live in border areas and regularly travel for legitimate reasons to a Member State of the Union without constituting a threat to security.*' This issue is highly relevant in order to ensure that the new external border will not be barrier to trade, social and cultural interaction or regional co-operation. It is, in other words, a vital part of the Union's proximity agenda. Most of the new neighbours are countries whose nationals must be in possession of a visa when entering the EU. Moreover, as a consequence of the gradual implementation of the Schengen acquis, border controls will also remain in place between the new Member States and current Member States, as well as between the new Member States themselves. This so-called '*temporary external borders*' regime will only be lifted following a unanimous Council

⁵³ European Commission Proposal for a Council Regulation on the establishment of a regime of local border traffic at the external land borders of the Member States, and, Proposal on the establishment of a regime of local border traffic at the temporary external land borders between Member States, COM(2003) 502 final, 14. Aug. 2003.

decision, in accordance with Article 3 of the Act of Accession. Given the importance of local border traffic and the absence of a clear and coherent legislative framework regulating this issue, the Commission considers it appropriate to apply a facilitating border crossing regime for border residents. In this regard, specific ‘local traffic visas’⁵⁴ would be introduced for citizens of neighbouring countries who want to work or visit family members in an ‘adjacent border area inside the EU’. This very attractive model, which seems to be inspired by the Kaliningrad facilitated travel document, only applies to border residents crossing the *land borders* of the Union. Consequently, only the citizens of Russia, Ukraine, Belarus and the western Balkan countries are likely to benefit from this new regime if the Commission proposals should be adopted by the Council after consultation of the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. In other words, this facilitating border crossing regime will not apply for the Mediterranean region. It can be argued, however, that all the elements constituting the *rationale* for this initiative - i.e. the existence of long-established economic, social and cultural ties between acceding countries and new neighbours, and the objective to avoid new dividing lines after enlargement – are also relevant for the southern Mediterranean.

In less than two years, the Commission and its President have progressively identified the main *contours* of the ambitious new Neighbourhood Policy. At operational level a *Wider Europe Task Force* has been created under the political leadership of enlargement Commissioner Günter Verheugen. This Task Force will be in charge of further developing the concept and of drawing up action plans with each of the countries involved⁵⁵. New forms of neighbourhood co-operation are already envisaged for the years to

⁵⁴ The visa would allow multiple entries with a maximum stay of seven consecutive days. The total period of residence cannot exceed three months within a half year. The visa would have a minimum validity of one year and a maximum of five years.

⁵⁵ See ‘Commission decides on further steps to develop its ‘Wider Europe’ policy’, IP/03/963 - Brussels, 09 July 2003, available at http://europa.eu.int/comm/external_relations/we/intro/ip03_963.htm

come. The fact that such a policy could be constitutionalised at the highest level is also of importance.

III. The initial reaction of the European Parliament: the EP as an advocate of the EU's southern Partners?

The European Parliament (EP), in a preliminary reaction⁵⁶, welcomed the Commission communications and outlined its own vision on the emerging Neighbourhood Policy. Contrary to the Patten/Solana paper (see *supra*), the EP document clearly promotes the southern dimension of the envisaged policy. It stresses the importance of strengthened relations with the Mediterranean partners and the Middle East *'in parallel to [the Union's] heightened presence in the eastern part of the European continent.'* The EP subscribes to the objectives of the December 2002 Copenhagen European Council (i.e. 'the avoidance of new dividing lines after enlargement') and uses the terminology of Commission President Romano Prodi (e.g. 'circle of friends'). The Parliament, however, presents a much more ambitious project, including a strong institutional framework and a series of common policies. Furthermore, the EP proposes an extension of the initial geographical scope, in order to ensure real *'territorial continuity'* of a 'pan-European and Mediterranean region'.

In contrast to the Commission proposals, this approach implies the inclusion of the southern Caucasus (Armenia, Azerbaijan and Georgia) and the observer countries of the Euro-Mediterranean Partnership (Libya⁵⁷ and Mauritania)⁵⁸. A further extension towards the wider Middle East and the countries of the Gulf Cooperation

⁵⁶ At the time of writing, only the draft report of the Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Common Security and Defence Policy was available (Rapporteur: Pasqualina Napoletano). Draft Report on 'Wider Europe - Neighbourhood : a New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours', C5-0110/2003, 25 Sept. 2003.

⁵⁷ Concerning Libya it has to be mentioned that the Commission framework Communication (see footnote 48) stipulates that 'the EU should give consideration to how it could incorporate Libya into the Neighbourhood Policy'.

⁵⁸ Both countries are also founding members of the Arab Maghreb Union (AMU).

Council (GCC) is considered to be of strategic importance in the medium to long term.⁵⁹ The document explicitly refers to countries such as Afghanistan, Iraq and Iran but fails to include Pakistan and India, which are part of the same strategic equation. The question is, of course, whether this wider area ‘from Marrakech to Bangladesh’⁶⁰ is still manageable within the framework of a ‘Wider Europe – Neighbourhood Policy’. Furthermore, the EP also ‘*calls for particular attention to be paid to those European countries, which, by reason of size or choice, have not participated in the Union’s enlargement process (Andorra, Switzerland, Norway, Iceland, Liechtenstein).*’⁶¹ Finally, the EP ‘*believes that the involvement of the western Balkan countries in a new overarching neighbourhood policy could entail their participation in the Euro-Mediterranean partnership*’. The association of these countries, which have been granted membership perspectives,⁶² could counter the perception that the new Neighbourhood Policy is devised as an alternative to accession (see *infra*). In this regard, the EP explicitly mentioned that the enlargement policy remains a *distinct process*.⁶³

In addition to a wider geographical scope, the Parliament report proposes the conceptualisation of the new Neighbourhood Policy into three common political areas, including (i) a political, human,

⁵⁹ The explanatory statement explicitly refers to ‘the vast energy resources’ of this region. See footnote 56.

⁶⁰ See ‘The New Transatlantic Project’, by Ronald D. Asmus (GMF Transatlantic Fellow) and Kenneth M. Pollack, Policy Review, October/November, 2002, available at <http://www.gmfus.org/>

⁶¹ See footnote 56, p.7. Strikingly, the EP ignored three micro-states : San Marino, Monaco and the Holy See.

⁶² The Presidency Conclusions of the Feira European Council (19-20 June 2000) for the first time described the Western Balkan countries as ‘potential candidates for EU Membership’ Bull. EU, 6-2000, point I.49.66. The December 2002 Copenhagen European Council reaffirmed the vocation of these countries to become EU Member States and the March 2003 Brussels European Council explicitly stated that ‘the future of the Western Balkans is within the EU’, Bull. EU, 3-2003, point I.47.82.

⁶³ See footnote 56, p.12. The EP Working Document laid down that “we need to ensure that this ‘ring of friends’ approach does not turn into a crude argument between those who say that ‘neighbouring country’ means ‘a country destined never to join the EU’ and those who believe that the prospect of joining the EU is the only way of achieving closer cooperation”.

civil, and cultural area; (ii) a security area (internal and external); and (iii) an area for sustainable economic and social co-development.⁶⁴ The objective of this idea is obviously to dismantle the three-pillar structure of the Euro-Mediterranean Partnership (i.e. the political and security partnership; the economic and financial partnership and the social, cultural and human partnership) in order to avoid a marginalisation of the third basket and a disproportional focus on economic and financial aspects. Interestingly, the EP introduces the concept of co-development, which is one of the basic elements of the Euro-Mediterranean Partnership, and proposes, *inter alia*, a common monetary policy and a common employment policy.

The organisation of the Neighbourhood Policy into different policy areas, including specific common policies, is to be based on adequate funding from the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) and the European Investment Bank (EIB). In order to ensure maximum effect, the EP considers a further conceptualisation into a bilateral, sub-regional and regional dimension, including the Northern Dimension, the Mediterranean region and - in contrast to the Commission proposals - cooperation in the Black Sea area. In addition, the EP advocates close cooperation with the Council of Europe and the OSCE, which could be extended to the countries of the Mediterranean and the Middle East, promotes the development of the European Conference into '*a permanent body of the New Neighbourhood Policy*' and foresees the establishment of a Euro-Mediterranean Parliamentary Assembly.⁶⁵ This approach is not very consistent. The EP gives only an overview of four possible options but fails to define a preference. On the other hand, the analysis of the EP's first reaction reveals a commitment to develop a balanced approach to all the neighbours of the enlarged EU. It can be argued that the vision of the EP is even more ambitious and wide-ranging than that of the Commission and its President. However, everything remains to be done.

⁶⁴ See footnote 56., p.8.

⁶⁵ *ibid.*, pp.9-10.

The association and consultation of the neighbours of the enlarged European Union to the definition of this project is fundamental. This project must become a real common project in order to maximise its potential positive impact on the stability and the security of the whole area.

IV. The potential impact of the EU's Emerging Neighbourhood Policy on the Euro-Mediterranean Partnership

The next enlargement has a Mediterranean flavour, as three current Mediterranean partners of the EU are also candidate countries. Cyprus and Malta will become Member States in 2004 while Turkey is still waiting for the start of the accession negotiations. Therefore, before analysing the potential impact of the EU's emerging Neighbourhood Policy on the Euro-Mediterranean Partnership, it is necessary to briefly evaluate the potential impact of the next enlargement on the Euro-Mediterranean Partnership.

A) From 12 to 9 Mediterranean Partners: the impact of the third 'Mediterranean enlargement'

The fact that two (Cyprus, Malta) and then three (Turkey) Mediterranean partners will leave the Euro-Mediterranean Partnership implies, among other things:

- the passage from 12 to 9 Mediterranean Non-Member Countries (MNMC's) and the passage from 27 (15 Member States + 12 MNMC's) to 37 Euro-Mediterranean partners (13 candidates⁶⁶, 15 present Member States, 9 MNMC's)⁶⁷. The future equation of the Euro-Mediterranean Partnership will therefore be: 28 Member States on the one hand and 9

⁶⁶ Including Cyprus and Malta.

⁶⁷ During the Euro-Mediterranean Mid-Term Meeting of Foreign Ministers, held in May 2003, a substantial change occurred 'since the membership of the (Euro-Mediterranean) partnership grew from 27 to 35 partners', 15 Member States + 10 acceding countries (including Cyprus and Malta) + 10 Mediterranean partners (i.e. still including Turkey) See Presidency Conclusions of the mid-term Euro-Mediterranean Foreign Ministers' meeting.

(or 10 with Libya) MNMC's on the other hand. The imbalance is noticeable, as the weight of the MNMC's will be considerably reduced within such a new EMP;

- that the trade relationships with the MNMC's will be (temporarily?) limited to free trade zones as Cyprus, Malta and Turkey were the only MNMC's benefiting from an Agreement based on a Customs Union (on the other hand the relationship with the MNMC's will be more homogeneous);
- that the EMP will be limited to a relationship between eight Arab countries plus Israel on the one hand, and the Member States of the enlarged Union on the other hand. Such a Euro-Arab-Israeli relation might raise some difficulties and even 'contaminate' the Barcelona process in case of Arab-Israeli crisis or conflicts. The evolution from a 'Mediterranean policy' to an 'Arab-Israeli' policy of the EU will certainly be one of the most important challenges. Eberhard Rhein, former Director in charge of the Euro-Mediterranean relations when the Barcelona process was launched, even suggested excluding Israel from the EMP⁶⁸. Indeed a very provocative suggestion. One must however never forget that the Barcelona process remains one of the few forums where Israel and its Arab neighbours have regular high level meetings⁶⁹.

The next enlargement will therefore undoubtedly mark the end of some specificities of the Euro-Mediterranean Partnership as conceived in 1995. In this respect, the accession of Turkey is indeed one of the key factors. In terms of population, the accession of Turkey means for the MNMC's a loss of more than 70 million people⁷⁰. In terms of trade flows one should stress that, according

⁶⁸ Oral intervention within the framework of the annual EuroMeSCo Conference held in Paris in February 2002.

⁶⁹ With the noticeable exception of the Marseille Euro-Mediterranean Conference of December 2000 when Syria and Lebanon boycotted the meetings.

⁷⁰ 68 million people (figures for 2003). CIA world Fact book.

to the figures released by EUROSTAT for 2001, the EU conducted 7.1% of its total external trade with the Mediterranean Partners. Between 1995 and 2001, EU imports from the Mediterranean Partners grew by 110% whereas EU imports from the Partners rose by 49%. Together Turkey, Israel and Algeria accounted for more than 60% of EU-Mediterranean trade. The economic impact of the accession of Turkey on the Mediterranean will thus be very important comparing to the accession of Cyprus or Malta.

Until its accession, Turkey could also play a very important role in the establishment of the Neighbourhood Policy. This is the reason why the Commission, in March 2003, clearly proposed to foster *'Regional integration (...) through the rapid negotiation and implementation of FTAs between the Mediterranean partners, as well as with the EU's customs union partner Turkey'*⁷¹.

Moreover, the accession of Turkey to the EU means that the enlarged Union will have new borders with Armenia, Georgia, Iran, Iraq and Syria. This will generate considerable geopolitical implications for the whole region. In this regard, Romano Prodi stressed that while *'looking further east, the EU should develop a new regional strategy that embraces Iraq, Iran and Syria. Only this kind of approach can lay the foundations for lasting stability and Security'*⁷². Surprisingly Syria is mentioned alongside Iraq and Iran. What Romano Prodi means by this tripartite association remains to be further explained, as the present situation regarding these three countries is the following:

- i) Syria is a founding member of the EMP and is negotiating a new Euro-Mediterranean Association Agreement aiming at establishing an FTA;

⁷¹ See footnote 48, p. 5.

⁷² 'Building a Euro-Mediterranean Area', Speech by Romano Prodi, President of the European Commission at the opening of the 22nd 'Giornate Dell'Osservanza', Bologna, 17 May 2003, Euromed report, issue 57, 22 May 2003.

- ii) Iran is negotiating a trade and co-operation agreement outside the EMP⁷³,
- iii) Iraq is under occupation but could eventually, in the future, join the EMP. Jordan, as a country without Mediterranean shores, could be considered as a previous example to justify the association of this other Arabic country to the Barcelona process. It could also be possible to associate, in a way or another, an independent Iraq to the Gulf Co-operation Council. At present the situation is however particularly unstable and nobody knows how the situation might evolve in the future.

B) The potential negative effects of the implementation of a Neighbourhood Policy on the Euro-Mediterranean Partnership

The issue at stake for the Mediterranean partners of the EU is how this new project could affect their privileged relationship with the EU as the dividing line between differentiation and discrimination is indeed not always obvious to draw. To take into account the perceptions of countries such as Russia, Ukraine, Belarus, Moldova and to try to co-operate with them and the Member States of an enlarged EU within a new comprehensive framework is indeed a challenge.

1. The risk of a ‘dilution’ of the EMP within the broader Neighbourhood Policy

One of the main issues, from the point of view of the Mediterranean partners of the Union, is the risk of a dilution of a specific and privileged Euro-Mediterranean relationship within a broader framework including countries such as Russia. The Patten/Solana paper (see *supra*) even suggested that a new ‘proximity policy initiative’ should initially focus on the ‘eastern neighbours’. On the other hand, according to Prodi's vision – and it

⁷³ A mandate for such an agreement was presented by the Commission to the Council in November 2001 and was adopted in July 2002. The negotiations linked to negotiations on political dialogue and counter-terrorism, were launched in Brussels in December 2002.

remains to be seen whether this vision will be shared by the Member States at the IGC– highlighted in a speech given in Brussels in 2002: *‘to build the new Europe but neglect the ‘cradle of Europe’, the Mediterranean, would clearly be a grave mistake’*⁷⁴. Therefore, the Barcelona process remains *‘completely valid because it is the only attempt ever made to address instability and diversity in the Mediterranean multilaterally and with a view to finding a long-term solution’*.

The considerable difference in socio-economic and political development and organisation between the eastern and southern neighbours of an enlarged Union anyway implies the risk of a marginalisation of some poorer and politically unstable countries due to the traditional hub and spokes effects between the centre and the periphery. According to the United Nations Economic Commission for Europe, the main challenge of the proposed Neighbourhood Policy *‘will be to promote sustained economic growth and reverse the trend towards rising absolute poverty and increased income disparities through further strengthening economic integration’*⁷⁵.

The danger is obvious: concentration of the EU's financial and economic aid towards the EU's eastern periphery at the expense of the southern periphery. The new initiatives implemented in favour of south-eastern Europe were already developed at the expense of the Mediterranean Partnership in terms of financial aid.

2. A new frontier? The Mediterranean as a ‘buffer zone’.

The worst scenario would be to see the construction of a new frontier and, for the enlarged EU, to consider the Mediterranean as

⁷⁴ R. Prodi: ‘Europe and the Mediterranean: Time for Action’, UCL - Université Catholique de Louvain-la-Neuve, 26 November 2002, DN: SPEECH/02/589.

⁷⁵ United Nations Economic Commission for Europe, Committee for trade, industry and enterprise development, Seventh session (13 and 16 May 2003), ‘Trade, Business and Investment in a wider Europe’, Workshop held on 7 April 2003, Note by the Secretariat, 1 May 2003, see Points 40, 41 and 42, available at http://www.unecce.org/trade/tips/docs/ctied7/none_03_03.pdf

being a 'buffer zone' in-between the enlarged Union on the one hand and Africa and 'Eurasia' on the other hand.

Soft and hard security concerns are still at the top of the Euro-Mediterranean political agenda. William Wallace notes that: *'the Commission Communication emphasises that the EU's new neighbours are the source of less than 15% of new immigrants to the EU-15 (8.5% from the southern Mediterranean, and 5.5% from Russia and the 'western CIS' (...) a quarter of recent immigrants to the new member states of east-central Europe have come from their immediate neighbours further east. Necessarily, however, immigrants and asylum-seekers from the 'further-abroad' must cross these neighbouring states to reach the EU – with people-smugglers probing each weak link in the EU's defences, and switching routes from one neighbouring state to another as local conditions change'*⁷⁶. The neighbourhood initiative is clearly, from the Union point of view, the perfect framework for tackling transnational and cross-border risks (drug and human trafficking, illegal migration flows, terrorism, money laundering, organised crime...). There is a danger that new human and political barriers might be erected.

The aftermath of 11th September is also taken into account. According to the European Commission 'in the present geopolitical situation, developing better understanding with the Islamic countries which are closest to us is more important than ever'⁷⁷. The European diplomatic crisis that occurred before the last war against Iraq highlighted the future diplomatic challenges of the enlarged EU. Within the new strategic neighbourhood framework it is also expected that it could be easier to find compromises for defining common positions on the international scene.

⁷⁶ W. Wallace, 'Looking after the Neighbourhood: responsibilities for the EU-25', Groupement d'Etudes et de Recherche Notre Europe, Policy Papers N°4, July 2003 available at <http://www.notre-europe.asso.fr/fichiers/Policypaper4.pdf>

⁷⁷ Frequently asked questions on the 'Paving the way for a New Neighbourhood Instrument' Communication 01/07/03, http://europa.eu.int/comm/external_relations/we/intro/faq.htm

As stressed by Romano Prodi in another speech given in May 2003 in Bologna: ‘whatever we do, we clearly cannot treat the Mediterranean as merely a security issue or peripheral region. That would be short-sighted because it would fail to recognise the human, social and historical processes under way in the Euro-Mediterranean area, and ineffective because it would not get to grips with the root causes’⁷⁸. Nevertheless, the ‘everything but the institutions’ concept promoted by the President also means no participation in the decision-making process for the neighbours of the Union. The President of the Commission referred, in his last speeches, to the idea of ‘co-ownership’, which could be stepped up in the Euro-Mediterranean area notably through a new ‘Euro-Mediterranean Bank’ and the ‘Foundation for dialogue between cultures’. This is obviously insufficient to avoid the frustrations of partners who will become more and more dependent upon the enlarged EU both in terms of financial aid and trade flows and therefore upon the decisions taken unilaterally in Brussels.

To assume that an increase of financial flows and the extension of the four freedoms of the Internal Market will be sufficient to avoid any frustrations will be a serious mistake. There is therefore a strong need for a common consistent *Pan-Euro-Mediterranean strategy*⁷⁹ based on real Euro-Mediterranean common institutions capable of tackling the challenges ahead. More recently the President of the Commission envisaged, still in very vague terms, the possibility to ‘develop a type of political and institutional integration that goes far beyond the association agreements’. Such an institutionalisation seems to be an absolute necessity for the success of the envisaged strategy. A first small step in this direction occurred at the Valencia Euro-Mediterranean Conference in April 2002 when an agreement was reached to set up a ‘Euro-Mediterranean parliamentary assembly’.

⁷⁸ ‘Building a Euro-Mediterranean Area’, Speech by Romano Prodi, President of the European Commission at the opening of the 22nd ‘Giornate Dell’Osservanza’, Bologna, 17 May 2003, Euromed report, issue 57, 22 May 2003.

⁷⁹ See M. Maresceau and E. Lannon (eds), ‘The EU’s Enlargement and Mediterranean Strategies: a Comparative Analysis’, Palgrave, Basingstoke-New-York, 2001, 403 p.

One of the main problems remains the transposition of the proposals of the Commission and its President by the Member States of an enlarged Union. There are in any case strong incentives as the, still theoretical, potential positive effects of the Neighbourhood Policy are indeed very attractive.

C) The potential positive effects expected from the neighbourhood policy for the Euro-Mediterranean Partnership

The traditional positive effects of regional integration are strongly promoted by the Commission and its President in their recent proposals, as it will not be easy to convince the Member States, but also the partners of the Union, of the need for such a very ambitious initiative.

1. A single framework for the EU's proximity relations

Building a single framework for the EU's external proximity relations from Rabat to Moscow theoretically means reinforcing the effectiveness of EU policies and programmes. The reinforcement of the EMP within the new neighbourhood area will also benefit from new instruments such as the Euro-Mediterranean Bank and the Foundation for dialogue between cultures. The use of the Euro in order to foster closer economic and trade relations in the whole region will also be a useful tool.

Among the main potential positive effects expected from the Neighbourhood Policy on the EMP one may identify:

- harmonising an important network of at least 12 bilateral agreements on the basis of new 'special' association agreements of proximity (see *supra* for developments relating to this envisaged scenario);
- establishing a clear differentiation of the proximity and the 'non-proximity external relations'. This could clarify the real priorities of the enlarged Union but also raise important

institutional and inter-governmental debates about this new pyramid of privileges⁸⁰;

- stimulating a more consistent approach of the EU while defining and implementing inter-governmental policies. As mentioned before, this area of proximity is a ‘priority zone of action’ for the CFSP and the emerging ESDP (see the developments devoted to 1992 Lisbon Council *supra*);
- the approximation of trade legislation offers considerable potential for the development of trade flows and FDI⁷⁰;
- the implementation of concerted actions financed on the MEDA, PHARE, TACIS, or CARDS programmes (see *supra*);
- the progressive adoption of common political standards;
- the reinforcement of the effectiveness of strategies implemented to address transnational and cross-border issues (drugs and human trafficking, illegal migration flows, terrorism, money laundering, organised crime...).

Generally speaking, for the Mediterranean candidate countries (Cyprus, Malta and Turkey), the project is also clearly an opportunity to maintain a privileged relationship with their direct neighbours notably by implementing cross-border strategies.

2. Towards a great Euro-Mediterranean Market: the benefit from economies of scale

The envisaged great Euro-Mediterranean Market will be indeed attractive for Foreign Direct Investment (FDI) flows. Precisely, one of the most important failures of the EMP is that this initiative and the conclusion of the Euro-Mediterranean Association Agreements (with the exception of Syria) did not, until today, attract FDI given

⁸⁰ The European Parliament already warned that such a proximity policy could not be implemented at the detriment of ACP Asian or Latin American countries.

the present geo-political situation and consequent geo-economic uncertainties. According to the European Commission, the importance of the EU neighbours is ‘considerable, in view of the fact that compared to the enlarged EU, which will have over 450 million inhabitants; these countries combined have a population of 385 million. Most of them, however, have a nominal gross domestic product (GDP) per capita of less than EUR 2,000, which is below 10% of the EU average. The total share of world foreign direct investment (FDI), which goes to the new neighbours, is just 1.65% as opposed to the 21.3% that goes to the EU, and acceding and candidate countries.’⁸¹

According to the United Nations Economic Commission for Europe ‘the non-acceding countries will benefit from simplified and enhanced access to the enlarged EU Single Market through and from the extension of common regimes and regulatory frameworks. The enlargement, in itself, could contribute to lower transaction costs, which should be achieved through greater transparency and simplified procedures and, especially, harmonization, and approximation of competitive conditions in the form of trade regulations (...). Rising income in the newly acceding countries might also create new comparative advantages as well as export opportunities for non-acceding countries’.⁸² Improved access for the neighbours of the enlarged EU to the Internal Market and a substantial increase in FDI flows are certainly key aspects of the

⁸¹ According to the presentation made by the European Commission at the workshop held on 7 April 2003 within the framework of the United Nations Economic Commission for Europe, Committee for trade, industry and enterprise development, Seventh session (13 and 16 May 2003), ‘Trade, Business and Investment in a wider Europe’, Note by the Secretariat, 1 May 2003, see point 15, available at http://www.unece.org/trade/tips/docs/ctied7/none_03_03.pdf, see also the tables included in the Commission services working document to prepare the Euro-Mediterranean Mid-Term Meeting of Foreign Ministers, Crete, 26-27 May, 2003, available at

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/conf/cret/predoc.pdf

⁸² United Nations Economic Commission for Europe, Committee for trade, industry and enterprise development, Seventh session (13 and 16 May 2003), ‘Trade, Business and Investment in a wider Europe’, Workshop held on 7 April 2003, Note by the Secretariat, 1 May 2003, see Points 40, 41 and 42, available at http://www.unece.org/trade/tips/docs/ctied7/none_03_03.pdf

scenario. Economically speaking, the European incentives (the carrot) are clearly based on financial aid and co-operation, improved access to EU programmes and on the potential increase of trade.

Originally the EMP was designed to establish (or reinforce) three new types of FTA's alongside the three old Euro-Mediterranean CU's:

- i) FTA's between 9 Mediterranean partners and the EC and its Member States⁸³;
- ii) FTA's between the Mediterranean partners themselves;
- iii) FTA's between the Mediterranean partners and the CEEC's.

In other words, this network of bilateral agreements will facilitate the insertion of most of the MNMC's in a coherent legal framework with the enlarged Union. On the other hand, the Barcelona Declaration and process did not originally take into account the possibility of establishing special trade relationships between the 12 MNMC's and the NIS.

The development of contractual relations between Russia, Ukraine, Moldova and Belarus on the one hand, and the MNMC's on the other hand, must become a priority of the EU's Neighbourhood Policy in order to render possible the creation of a vast integrated market. It remains to be seen whether these neighbours will be enthusiastic enough about the EU's project to do so. For their part, Moroccan authorities apparently decided to continue to promote the idea of an 'advanced statute of Morocco within the EMP'. 'More than association and less than accession' are the keywords of the strategy⁸⁴. This is clearly a reaction to the present enlargement. One

⁸³ The PLO benefits from an agreement providing for an FTA but it is not a mixed agreement.

⁸⁴ See Moroccan Press Agency (MAP): 'Maroc-France: Mise en oeuvre d'un programme de travail autour des priorités du gouvernement marocain', Rabat, 25 July 2003, available at:

http://www.map.co.ma/mapfr/info_fr/gouv_raffarin_maroc.htm,

See also 'European Union and Morocco strengthen their relations', IP/03/274 - Brussels, 24th February 2003, available at:

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/morocco/intro/ip03_274.htm

can also now try to evaluate the first Mediterranean reactions to the neighbourhood initiative as such.

D) The first Mediterranean reactions to the neighbourhood initiative

According to the Presidency conclusions of the Euro-Mediterranean Mid-Term Meeting of Foreign Ministers, held in May 2003, the partners already had the opportunity to discuss the *'role of the Mediterranean partners'* on the basis of the Commission Communication on Wider Europe – Neighbourhood⁸⁵. Thus, a specific section devoted to *'Wider Europe'* was inserted within the conclusions.

The two paragraphs devoted to the issue are, without great surprise, formulated in very general terms. It seems obvious that the participants adopted a *'wait and see'* approach given the absence of consensus on a brand new proposal that could transform the whole Barcelona process. During the conference, the Ministers discussed the proposals of the Commission Communication on Wider Europe and *'agreed that the proposed new Neighbourhood Policy sets out a means to reinforce the Barcelona Process, and to develop closer co-operation based on the mutual recognition of common interests'*. The Ministers then invited the Commission to explore how, within the existing MEDA Programme, a *'more substantial involvement of the Mediterranean partners in the relevant EU programmes could be achieved'*. They also noted that the Commission's proposals on a Wider Europe-new Neighbourhood Policy *'encourage regulatory reform, especially in the services sector, that can give a strong boost to economic growth and competitiveness'*. The economic impact of EU enlargement on the partners should also be considered in terms of *'focusing attention on further economic policy reforms that constitute the driving force behind economic growth performance'*.

⁸⁵ Presidency Conclusions of the Euro-Mediterranean Mid-Term Meeting of Foreign Ministers, Crete, 26-27 May, 2003, available at http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/conf/cret/concl.htm

For the Arab partners of the EU the perceptions of the project may vary from one country to another. But, whereas the potential positive effects are undoubtedly attractive, the fear of being considered as a 'negligible geopolitical entity' as compared to countries such as Russia is also obvious.

Morocco is nowadays playing a leading role in the EMP and also at regional level. This country recently requested from the Union a new 'enhanced status'⁸⁶ and is now apparently promoting the idea of a strong differentiation strategy among neighbouring countries. At another level, Morocco is also one of the initiators of the 'Agadir Initiative'⁸⁷ to be considered as one of the first Arabic answers to the next EU enlargement. Morocco, Jordan, Tunisia and Egypt have decided in May 2001 to create a south-south Free Trade Area on the basis of the Euro-Mediterranean Association Agreements and to develop inter-Arab cooperation in order to:

- i) counterbalance the enlargement of the EU and avoid an economic marginalisation of the Arab MNMC's;
- ii) to avoid the intra-maghrebi problems (the Arab Maghreb Union cannot work properly because of the tensions between Algeria and Morocco);
- iii) to render the Arab markets more attractive for foreign investors.

Last January, Egypt, Jordan, Morocco and Tunisia concluded in Amman the negotiations for this regional Free Trade Agreement. This constitutes a major step forward in their economic integration and for the completion of the Euro-Mediterranean Free Trade Area. This initiative is also a clear reaction to EU enlargement.

⁸⁶ According to the Moroccan Press Agency: '*Concernant le statut avancé souhaité par le Maroc avec l'Union Européenne, la France affirme sa volonté de contribuer activement à faire aboutir ce projet qui s'inscrit dans la perspective de la nouvelle politique de voisinage de l'Europe*'. '*Maroc-France: Mise en œuvre d'un programme de travail autour des priorités du gouvernement marocain*', Moroccan Press Agency, available at http://www.map.co.ma/mapfr/info_fr/gouv_raffarin_maroc.htm.

⁸⁷ The Agadir Initiative was launched in May 2001 when the foreign Ministers of Morocco, Jordan, Tunisia and Egypt adopted the so called 'Agadir Declaration' in Rabat.

According to Abderrahman Youssoufi, former Moroccan Prime Minister, *‘l’élargissement, tel qu’il se dessine, et malgré l’adhésion prévue de Malte et de Chypre, accentue manifestement le tropisme centre et nord-européen de l’Union, à un moment où la Méditerranée n’a pas, n’a quasiment plus de «champion». Dans une Europe à 25, la France, l’Espagne et l’Italie risquent d’avoir de plus en plus de difficultés à faire entendre la voix de la mer intérieure, la voix de la Méditerranée’*⁸⁸. This point of view implies that within the framework of the neighbourhood initiative, priority will be given to the EU's eastern periphery. Therefore many Mediterranean Arab countries will try to promote projects such as the Agadir initiative or the Great Arab Free Trade Zone. On the other hand, Morocco may perceive this new Policy as being an opportunity to develop new strategies outside the EMP and the traditional Pan-Arab relations.

Israel, given its economic and political isolation in the region but also because of its high level of (technological) development could be much more attracted by this new concept of ‘special neighbourhood relations’ with the enlarged EU.

According to Stephen C. Calleya ‘the Barcelona framework is flexible enough to tackle the challenges of a wider Europe’⁸⁹. On the other hand, for Fraser Cameron, ‘recent history, however, demonstrates that the ‘waiting room’ formula has had a distinct lack of success. For most countries, there is only one game in town - the EU - and that implies full membership. The OSCE, Council of Europe, even EFTA/EEA, are important bodies - as is NATO’s Partnership for Peace - but not the real thing. Outside the EU there is little enthusiasm for the formula of membership of ‘everything

⁸⁸ A. Youssoufi ‘Maroc : Interrogations et inquiétudes’, Confluences Méditerranée, n° 46, Été 2003, Paris, available at:

<http://confluences.ifrance.com/confluences/Textes/46youssoufi.htm>

⁸⁹ S. C. Calleya, ‘EU Enlargement and the Future Europe: the Southern Dimension’, Wilton Park Conference, WP701, Tuesday 11th - Friday 14th February 2003, available at:

<http://www.wiltonpark.org.uk/web/conferences/reportwrapper.asp?ConfRef=WP701>

but the institutions'⁹⁰. It is still a long way from developing an effective Neighbourhood Policy. The Euro-Mediterranean Partnership will therefore remain a keystone for the EU's southern periphery. The EMP must, however, be reinforced and adapted to the forthcoming tremendous changes.

V. The perceptions of the future eastern neighbours and other European countries regarding the envisaged policy

A. The former Soviet-Union: the 'Grey zone' of enlargement

After the accession of eight CEECs, Russia will, more than ever, become a key strategic partner of the EU. On the brink of enlargement, proximity issues can no longer be avoided or ignored.⁹¹ Consequently, Russia's reactions to the EU's emerging Neighbourhood Policy are highly relevant.

1. Russia: the promotion of the bilateral EU-Russia Partnership

According to Vladimir Shemiatenkov, former Ambassador of the Soviet Union to the European Communities, 'the introduction of the concept of the 'Wider Europe' into the vocabulary of the European Union signals a welcome change in the EU's political philosophy.'⁹² The position of the EU has always been that enlargement is an internal matter between the Member States and the candidate countries and that Russia has no power or right to interfere in that process.⁹³ As a result, Russian attempts to start

⁹⁰ F. Cameron, 'The Wider Europe', The European Policy Centre, June 2003, available at <http://www.ji-magazine.lviv.ua/engl-vers/border/texts2003/euractiv-12-06.htm>

⁹¹ The discussions surrounding the future of Kaliningrad provide a perfect example of the existing challenges.

⁹² V. Shemiatenkov, The 'Wider Europe': Can the idea be 'sold' in the East? Available at:

http://www.theepc.net/Services/search_result.asp?keyword=Eastern%20Europe

⁹³ X, Russia seeks 'clarification' on EU eastward enlargement and Kaliningrad. *Uniting Europe*, 2000, 111, p.1.

consultations on the possible negative impact of the Union's eastward expansion have always been dispelled by the axiomatic statement that both Russia and the EU will benefit from enlargement.

An analysis of Russia's position reveals a focus on economic issues. In a list of specific Russian concerns on eastwards expansion of the European Union,⁹⁴ submitted to Romano Prodi at the end of August 1999, 13 out of the 15 points were related to economic or trade issues. There is an obvious fear that Russian exporters will face enormous problems after the CEECs introduced the EU standards and regulations. It is expected that the new Member States will divert a major part of their trade from the Russian market to the Single Market. Moscow also fears a redirection of investment flows and a reduced usage of its own foreign trade infrastructure. Other concerns relate to the extension of the Common Agricultural Policy, the impact of the candidate's inclusion in the EU's Generalised System of Preferences and, last but not least, the freedom of transit and movement of persons after the introduction of restrictive Schengen rules. The latter issue is of particular importance for the future status of the Russian Kaliningrad oblast. Bearing in mind its unique geographical position, it can be argued that Kaliningrad will feel the effects of enlargement more than any other proximity country or region. A failure to tackle the undeniable economic and social problems could therefore turn the region into a permanent source of instability. Against this background, the future development of Kaliningrad can be seen as a test case for the success of the EU's emerging Neighbourhood Policy.

The dilemmas Kaliningrad poses to Brussels are a reflection of the general problems connected with the enlargement process as such. Efficient border management, the fight against illegal immigration, trafficking, organised crime or terrorist networks all have to be tackled in the framework of geographical proximity. A well-defined proximity policy must coincide with a strategy to 'tackle

⁹⁴ X, Russia seeks new Commission's understanding on enlargement request, *Uniting Europe*, 1999, 66, pp.3-4.

the root causes of political instability, economic vulnerability, institutional deficiencies, conflict and poverty and social exclusion.’ These broad challenges have all been defined in the European Commission’s framework Communication⁹⁵ and can be applied to Russia, with a special remark to Kaliningrad, but also to the countries of the southern Mediterranean (see *supra*). This observation supports the idea to include Russia in the framework of a general policy towards all neighbouring countries. On the other hand, there is a fundamental difference between Russia and the other countries. Russia already has a land border with the EU and cooperation on ‘proximity issues’ already exists under the Northern Dimension framework. Furthermore, the already existing EU-Russia Partnership relations and Russia’s self perception as a global player explains why the all-inclusive ‘Wider Europe’ concept ‘*is unlikely to stir much emotion in the East*’.⁹⁶ The idea reflects somewhere the old Gorbachev rhetoric of a ‘common European home’ and, at least in the present situation, lacks some tangible content. Russia, therefore, would appear to concentrate on the development of the bilateral EU-Russia Partnership. In this respect the idea of a *Common European Economic Space* (or area) is of primary importance. This concept, which was mentioned for the first time in the EU’s Common Strategy on Russia, implies a progressive approximation of legislation and standards. At the EU-Russia summit of October 2001, both parties agreed to establish a joint High-Level Group to elaborate this idea.⁹⁷ The High-Level Group will meet twice a year to consider the opportunities offered by greater economic integration and legislative approximation. The outcome of these discussions will be brought to the attention of relevant PCA bodies and EU-Russia summits. The final measures are expected to extend co-operation and to eliminate existing obstacles to trade, investment and transit. Moreover, they should accelerate Russia’s process of accession to the WTO.⁹⁸ This picture

⁹⁵ See footnote 48, p. 6.

⁹⁶ See footnote 92.

⁹⁷ Joint Statement, EU-Russia summit, Brussels, 3 October 2001. Available at: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/

⁹⁸ Proposal for a Council Decision on the Community position to be adopted in the Co-operation Council established by the Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the

is completely in line with Russia's focus on economics in its relationship with the EU. Russia's 'Medium-term Strategy for the development of relations with the EU',⁹⁹ defined the development of 'an advanced pan-European economic and legal infrastructure' as one of the priorities for the forthcoming decade.

It can be argued that Russia's primary interest in the elaboration of this concept can give impetus to the EU's general proximity policy. Romano Prodi already referred to the Common European Economic Space as a model for the further development of relations with all neighbouring countries.¹⁰⁰ In this regard, the 'Wider Europe' could be envisaged as a '*conglomerate of common spaces*.'¹⁰¹ On the other hand it has to be mentioned that Russia also looks at the establishment of a single economic area with Ukraine, Kazakhstan and Belarus. According to Viktor Khristenko, Russia's deputy Prime Minister, these countries are '*ready to sign their Rome agreement that led to the creation of the European Union*.'¹⁰² Whereas this plan remains very vague, it stresses the importance of good proximity relations in order to avoid new dividing lines in Europe. Moreover, it reveals the specific position of the so-called western NIS, which are becoming EU neighbours on the one hand but continue to maintain privileged relations with Russia on the other.

one part, and the Russian Federation, of the other part, in relation to the establishment of a joint High-Level Group to elaborate the concept of a common European economic space. COM (2001) 673 final, 19 November 2001, p.6.

⁹⁹ This Medium-Term Strategy is Russia's official response to the EU's Common Strategy of June 1999 and is available at: http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/russian_medium_term_strategy/

¹⁰⁰ See footnote 45.

¹⁰¹ See footnote 92.

¹⁰² X, Continent may get another European Union. (28.08.2003), available at: <http://www.euobserver.com>

2. The ‘western NIS’: Ukraine, Belarus, Moldova

a. Ukraine: nothing but accession?

The perceived necessity to offer the eastern neighbours a stimulating perspective is particularly targeted on Ukraine, which has always underlined its European aspirations and its long-term objective of joining the European Union. The explicit exclusion of the candidate countries and in particular the western Balkan countries, which only have ‘potential membership status’ and a long-term accession perspective (see *infra*), contributed to the perception that the proposed EU Neighbourhood Policy may serve as an alternative to further enlargement. Despite the deepening relationship between Kiev and Brussels, the Ukrainian Ministry of Foreign Affairs soon made clear that the Commission proposal did not fully meet Ukrainian expectations. Only after explicit statements that involvement in the new Neighbourhood Policy does not necessarily exclude any long-term accession perspective, reactions became more positive. In the framework of the Partnership and Cooperation assessment report¹⁰³ Ukraine has emphasised a commitment ‘*to align its legislation, norms and standards as far as possible to the EU model*’. Simultaneously, the EU is expected to ‘*consider an inclusive policy of involvement of Ukraine to European integration.*’ In this regard, Ukraine is demanding associated EU membership, including the establishment of a free trade zone, instead of the existing partnership. To reach this ambitious aim, Kiev supports the European Commission’s intention to draw up an action plan within the framework of the New Neighbourhood Policy.¹⁰⁴ Furthermore, the Ukrainian government confirmed that its long-term objective remains full accession to the enlarged EU. During the October 2003 EU-Ukraine Summit in Yalta, the EU delegation made clear that it was not ready to make any commitment which would go beyond the

¹⁰³ Joint report on the implementation of the Partnership and Co-operation Agreement between the EU and Ukraine, available at:

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine/intro/pcarep2.pdf

¹⁰⁴ X, Ukraine wants association and free trade zone with EU, *Uniting Europe*, 2003, 144, p.2.

Wider Europe-New Neighbourhood initiative. On the other hand, the final statement of this summit explicitly mentioned that this initiative '*should be seen as separate from the question of possible EU accession.*'¹⁰⁵

Ukraine's interest in closer relations with the EU provides an opportunity to apply the outlined neighbourhood methodology. This essentially implies that preferential relations will be offered according to the progress made by the partner country in political and economic reform. The European Commission clearly hopes that a successful implementation of this strategy in the Union's relations with Ukraine could serve as a stimulating example for other neighbouring countries. This potential process of 'spill-over' is considered to be the main advantage of bringing divergent countries together within one single framework. A basic prerequisite, however, is that the partner countries show an interest in legal approximation and closer relations. Given its geopolitical position and its fear of becoming a buffer zone between Russia and an enlarged EU, Ukraine can be considered as the neighbouring state which is the most receptive to the Union's proposals in this regard. The situation of Belarus and Moldova is somewhat different.

b. Belarus: a position of self-imposed isolation

Under the autocratic presidency of Alexander Lukashenko, Belarus evolved into a position of self-imposed isolation. As a result, the Union does not have any formal links with this regime. A Partnership and Co-operation Agreement had been signed in 1995 but its implementation has been suspended in the wake of constitutional amendments that virtually abolished the basic features of a democratic State system. Ever since, Lukashenko has demonstrated an unwavering reluctance to change his policy in the face of EU critics, sanctions or the promise of normalised

¹⁰⁵ The final statement of the Yalta summit is available at: http://europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine

relations.¹⁰⁶ In this context, the EU is facing a very difficult situation. If it accepted the Lukashenko regime as a partner in international relations, this would seriously impair the EU's democratic credibility. On the other hand, it is obvious that the EU itself has an important self-interest in developing a working relationship with Belarus as this country is on the verge of becoming a future neighbour of the enlarged EU. Combating soft security issues in Europe, such as organised crime, pollution and illegal immigration implies the commitment of all European states, even those that are not on the road to EU accession. This is exactly the main motivation behind the whole concept of strengthened proximity relations. Notwithstanding the limited successes in the past, it is clear that the EU cannot stay on the sidelines but must engage actively in monitoring the Belarusian situation.

Lukashenko, however, never showed any commitment towards EU critics. He preferred to keep his country out of ongoing developments in western Europe and reoriented Belarusian foreign policy almost exclusively towards Russia.¹⁰⁷ Yet, it has to be mentioned that this option also has certain limits. Particularly Putin's proposal to include Belarus as Russia's sixth district (*oblast*) disappointed Lukashenko. Consequently, it is in the EU's self-interest to provide an attractive alternative model of cooperation. A similar remark can be made in connection to Moldova.

c. Moldova: the problem of internal instability

Moldova, Europe's poorest country¹⁰⁸, faces enormous economic and social difficulties aggravated as a result of ethnic conflicts.

¹⁰⁶ For an overview, see: P. Van Elsuwege, EU-Belarus: the Development of a Difficult Relationship, *Belarusian Review*, 14, 2002, 1, pp.3-10.

¹⁰⁷ The two countries have signed a number of treaties, which launched a process of bilateral integration that seems to be based on the model provided by the European Union. See: C., Rontoyanni, A Russo-Belarusian 'Union state': a defensive response to Western enlargement?' University of Glasgow, Department of Politics, Working Paper 10/00.

¹⁰⁸ Rank 108 at the United Nations Human Development Index, <http://www.undp.org/hdr2003/indicator>

Negative consequences such as corruption, illicit trade, traffic in arms, drugs and human beings, tend to constitute a real danger for the entire region.¹⁰⁹ As a result, active EU involvement is very desirable, particularly since Moldova's political elite revealed an interest in closer links with the EU. Even though Moldova will not immediately become a neighbour of the enlarged EU, the fifth meeting of the EU-Moldova Cooperation Council (18 March 2003) concluded that '*the 'Wider Europe' debate could lead to tangible results and potential for a new level of co-operation, in order to draw Moldova closer to the EU.*'¹¹⁰ The EU reminded the Moldavian government of the need to fulfil Council of Europe recommendations concerning democratic standards, rights of the parliamentary opposition, freedom of the media and freedom of religion. Moreover, the EU stressed the importance of a rapid and sustainable solution to the Transnistrian conflict, which has been described as '*the key to the country's future political and economic development*'.¹¹¹ Taking into account Russia's involvement in this area¹¹², it is obvious that Russia could play a key role in the solution of this problem. Notwithstanding the fact that Russia is already a neighbour and a strategic partner of the EU, it is indeed difficult to envisage strengthened regional co-operation without this country. It can even be argued that a further development of the EU-Russian partnership is a prerequisite for democratic

¹⁰⁹ A., Skvortova, Moldova and the EU: Direct Neighbourhood and Security Issues. In: I., Kempe, (ed), Beyond EU Enlargement. The Agenda of Direct Neighbourhood for Eastern Europe (Vol. 1), Gütersloh, Bertelsmann, 2001, pp.104-125.

¹¹⁰ Fifth meeting of the Co-operation Council between the European Union and the Republic of Moldova, Brussels, 18 March 2003, 7432/03.

¹¹¹ A similar assessment has been made in the Union's Strategy Paper on Moldova See: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/moldova/csp/02_06_en.pdf

¹¹² As a historical part of the Russian empire, Transnistrian hardliners opposed (and continue to oppose) the nationalistic and pro-Romanian policy line of post-Soviet Moldova. With the support of Russia's 14th army, they have managed to create a de facto independent state, known today as the Dniester Republic. Recently the Council decided to impose a travel ban on the Transnistrian leaders who continuously obstruct the search for a political settlement of the conflict. Virtually all of them possess a Russian or former Soviet Union passport.

(Council Common Position 2003/139/CFSP of 27 February 2003 concerning restrictive measures against the leadership of the Transnistrian region of the Moldovan Republic, OJ L 53/60, 28 Feb. 2003.)

improvements in neighbouring countries such as Belarus and Moldova.

3. The southern Caucasus: fears of isolation

The position of Russia is also of particular importance in the countries of the southern Caucasus (Georgia, Armenia and Azerbaijan), which face a risk of isolation from EU affairs. Notwithstanding the obvious geostrategic importance of this region with massive oil reserves, bordering Turkey in the South and Russia in the North, the European Commission explicitly excluded this area from its new Neighbourhood Policy. According to the Commission, only those countries that will border the enlarged Union in 2004 and do not currently have a perspective of membership are included. *'Given their location, the southern Caucasus therefore fall outside the geographic scope of the initiative for the time being.'*¹¹³ Only after the future accession of Turkey, this geographical scope may be revised. It has to be mentioned, however, that also Moldova does not fit within the European Commission's definition. This country, located between Romania and Ukraine, will not share a border with the enlarged EU in 2004. From a geographical point of view, it is therefore hard to explain why for instance Georgia, having a sea border with the EU candidates Romania and Bulgaria and a large land border with Turkey, is not included.

On several occasions, Georgia had already shown an interest in closer relations with the EU and full integration into the European structures. The non-inclusion in the Commission's proposals on a new Neighbourhood Policy therefore led to the publication of a Georgian non-paper on the Wider Europe framework Communication¹¹⁴, presented to the fifth meeting of the EU-Georgia Joint Parliamentary Committee held in Brussels on 16 and 17 June 2003. This document underlines Georgia's foreign policy priority of further approximation to the EU and stresses the

¹¹³ See footnote 48, p. 4.

¹¹⁴ Available at:

<http://www.europarl.eu.int/meetdocs/delegations/caus/20030521/04.pdf>

arguments in favour of an active EU engagement in the southern Caucasus. First, this region geographically belongs to Europe. Second, due to the EU-Turkey Customs Union, these countries share an economic border with the EU. Inclusion of the southern Caucasus would therefore completely be in line with the objective of ‘avoiding new dividing lines in Europe’. Moreover, *‘the South Caucasus should be included into the new Initiative, because this Initiative particularly underlines the necessity of resolving existing conflicts. As for stability and security of the European continent, the South Caucasus region has considerable importance.’*¹¹⁵

It can indeed be argued that this area shares the opportunities and challenges surrounding proximity, prosperity and poverty mentioned in the Commission’s Communication.¹¹⁶ For instance, the EU’s Strategy Paper on Georgia has identified poverty reduction and the fight against terrorism as main priorities for future action.¹¹⁷ Both aspects are explicit objectives of the new Neighbourhood Policy and of particular importance in the framework of the EU Security Strategy. In a draft paper on the development of this strategy, presented to the June 2003 Thessaloniki European Council, CFSP High Representative Javier Solana therefore recommended that *‘we should take a stronger interest in the problems of the southern Caucasus, which will in due course also be a neighbouring region’*.¹¹⁸ The European Parliament even explicitly advocates the inclusion of Armenia, Azerbaijan and Georgia into the new Neighbourhood Policy.¹¹⁹ In this regard, it is noteworthy that the Council of Ministers’ conclusions on the Wider Europe Initiative only vaguely maintained that *‘at a later stage, the Council will examine whether the southern Caucasus countries could also be covered within these*

¹¹⁵ *ibid.*

¹¹⁶ See footnote 48, pp.6-7.

¹¹⁷ Country Strategy Paper 2002-2006, available at:

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/georgia/csp/02_06_en.pdf

¹¹⁸ ‘A Secure Europe in a Better World, Draft European Security Strategy presented by the High Representative for the Common Foreign and Security Policy, Javier Solana, to the European Council, 20 June 2003 in Thessaloniki, Greece. Available at: <http://ue.eu.int/pressdata/EN/reports/76255.pdf>

¹¹⁹ See footnote 56, p.12.

policies.'¹²⁰ It is, in other words, obvious that the problems of this region are not yet a priority for the Member States. The perceived reluctance of the EU to engage more actively can be linked with Russia's traditional geopolitical interests and long-standing presence in this area. Furthermore, another regional power, Turkey, plays an important role towards the Islamic former Soviet republics and tries to apply a pro-active policy towards countries with important Turkish-speaking minorities. In this context, the EU seems to refrain from a more active involvement in this region. Situated at the crossroads between Europe's Mediterranean and Eastern flanks, the southern Caucasus thus faces the risk of falling somewhere in between. At least, there is a perception that this region might become the 'black hole' in the EU's comprehensive policy towards its immediate environment.

B) The views of the acceding CEEC's

Enlargement pushes the borders of the Union further to the East and to the South. Accordingly, the acceding countries are primarily responsible for EU border management. It is, therefore, obvious that these countries have a main interest in the development of good proximity relations with the new neighbours and can be expected to bring this issue onto the EU's agenda.

1. The Polish proposals: the influence of the Finnish example

On several occasions Poland revealed a commitment to enforce EU engagement towards its direct neighbourhood in the same way as Finland promoted the Northern Dimension.¹²¹ Former Polish Minister of Foreign Affairs Bronislaw Geremek already referred to

¹²⁰ Council Conclusions on Wider Europe - New Neighbourhood, Brussels, 12 June 2003, 10447/03.

¹²¹ The accession of Finland provides a striking example of new EU Member States' agenda-setting powers. From the moment they entered the EU institutions, Finnish politicians called for a better balance between the Union's commitments to and resources reserved for Europe's southern and northern rim. Finland launched the specific Northern Dimension initiative, thereby shifting the focus to its direct neighbourhood.

the necessity to enhance the EU's policy towards its Eastern neighbours in his statement on the opening of the accession negotiations (31 March 1998).¹²² In the summer of 2001 the Polish Ministry of Foreign Affairs published a more extensive document on the future Eastern policy of the enlarged EU.¹²³ In Poland's view, there is an objective necessity for a more active EU involvement in the post-Soviet area, particularly in those states that will border the Union after enlargement. Poland, therefore, calls for a more coherent EU Eastern policy. This would imply the establishment of 'uniform criteria and identical standards to all states established in the post-Soviet space'.

The ultimate objective of this strategy is to develop good-neighbourly relations on the basis of further co-operation and integration into a common European economic and social area. This document did not offer an elaborated view on the contents of the 'criteria' and 'standards' to be applied and the means to achieve the strategic objectives. It only vaguely refers to 'new economic relationships' and 'direct neighbourhood strategies'. On the other hand, however, the Polish initiative provided an interesting mindset for the gradual development of the EU's activities in the CIS region. At the least, it contributed to a growing awareness that the EU should focus more on the consequences of enlargement for those countries that do not have an accession perspective.

2. The Visegrád Countries' perspective: a focus on the 'Eastern Dimension'

The Polish views have later been incorporated in a regional perspective. The document 'The Eastern Policy of the European Union - The Visegrád Countries' Perspective'¹²⁴ clearly refined

¹²² Statement of Minister of Foreign Affairs of the Republic of Poland Bronisław Geremek on Opening of Poland's Negotiations on Membership in the European Union. <http://www.zbiordokumentow.pl/1998/1/2.html>

¹²³ Polish Ministry Of Foreign Affairs, The Eastern policy of the European Union in the run-up to the EU's enlargement to include the Countries of Central and Eastern Europe - a Polish view', Warsaw, 2001, 31 p.

¹²⁴ Poland, the Czech Republic, Hungary and Slovakia.

the initial Polish proposals. Whereas the original Polish paper regularly referred to the *'post-Soviet space'* or the *'CIS area'*, the Visegrád document explicitly stated that the Eastern policy of the EU should only focus on Russia, Ukraine and Belarus, with a possible extension to Moldova after the EU accession of Romania. Furthermore, the Visegrád countries proposed a two-track policy towards these new neighbours. A region-oriented strategy, called the Eastern Dimension, would be complemented by national strategies in order to create a *'flexible policy, tailor-made to the possibilities and expectations of the individual eastern neighbours.'* A general carrot and stick approach, already present in the earlier Polish document, turned out to be the main characteristic of the Visegrád proposal. According to this method, the EU requires a list of potential advantages in order to stimulate the implementation of its own political, economic and legal standards in the neighbouring countries. The Visegrád group pleads for *'specific and attractive'* goals, which could take the form of *'aid funds, facilitation of access to the EU market, preferential credits, etc.'* In the longer run, the EU is expected to apply the *'open door'* principle: an eventual accession perspective may not be excluded. Furthermore, the Visegrád countries proposed the introduction of an *'adaptation programme'*.¹²⁶

These proposals clearly contributed to the March 2003 Commission communication *'Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and southern Neighbours'*. The most striking difference of course is the observation that the Visegrád countries promote a specific policy towards the Union's Eastern neighbours, whereas the Commission proposal includes Russia, the western NIS and the southern Mediterranean countries into one comprehensive framework. In

¹²⁵ The Eastern Policy of the European Union - The Visegrád Countries' Perspective. Available at: <http://www.msz.gov.pl/start.php>

¹²⁶ This would imply the negotiation of a separate co-operation agenda and schedule with each participating country, together with a regular assessment of progress within the existing bilateral institutions. This system is supposed to create added value since it would introduce a complete *'conditionality'* of the aid, which would be precisely determined in advance and linked to specific reform requirements.

addition, it has to be mentioned that the Commission Communication confirmed a new differentiation between countries that have a (potential) membership perspective and countries without such a prospect.

C) Countries in the ‘waiting room’

1. Bulgaria, Romania and Turkey: the near (2007) and unknown future

The EU’s new Neighbourhood Policy does not affect the remaining candidate countries for EU Membership. Bulgaria and Romania already maintain a privileged relationship with the EU and are on top of its hierarchical policy, as much in a political as in a legal sense. The Presidency Conclusions of the December 2002 Copenhagen European Council confirmed that these countries are part of the ‘same inclusive and irreversible enlargement process’ and refer to 2007 as the target date of EU accession.¹²⁷ The June 2003 Thessaloniki European Council confirmed this objective and expressly ruled out any alternatives to accession: ‘*Discussions on future policy reforms, or the new financial perspective, shall neither impede the pursuit and conclusion of accession negotiations nor be prejudged by the outcome of these negotiations.*’¹²⁸

The position of Turkey is somewhat different, taking into account that accession negotiations have not yet started.¹²⁹ On the other hand, Turkey is a candidate state ‘*destined to join the Union on the basis of the same criteria as applied to the other candidate*

¹²⁷ Presidency Conclusions Copenhagen European Council (12-13 December 2002), Bull. EU, I.5.13.

¹²⁸ Presidency Conclusions Thessaloniki European Council (19-20 June 2003).

¹²⁹ In this regard, the December 2002 Copenhagen European Council introduced 2004 as the ‘conditional’ starting date of accession negotiations: ‘If the European Council in December 2004, on the basis of a report and a recommendation from the Commission, decides that Turkey fulfils the Copenhagen political criteria, the European Union will open accession negotiations without delay.’ Bull. EU, I.6.19.

states.’¹³⁰ Turkey benefits from increased pre-accession financial assistance and the Accession Partnership constitutes the basis of contemporary EU-Turkey relations. Moreover, due to the establishment of the EC-Turkey Customs Union, Turkey benefits from close relationships with the EU which go well beyond those of other neighbouring countries. From a political and diplomatic point of view, the inclusion of Turkey into the new Neighbourhood Policy would therefore be perceived as a new attempt to impose an alternative to membership. This, however, does not exclude that Turkey can play an important role in the further development of the EU’s Neighbourhood Policy.

2. EFTA countries: a question of time?

For obvious reasons the EU’s new Neighbourhood Policy does not include the countries covered by the European Free Trade Association (EFTA). These countries already border the EU, they do not share the common problems of economic development and political instability, and, foremost, they already enjoy a far-reaching level of integration with the EU. Norway, Iceland and Liechtenstein take part in the European Economic Area (EEA), governed by the EU’s single market *acquis*. This is the closed form of co-operation without assuming the full responsibilities of EU Membership and forms, according to the Commission’s ‘Wider Europe’ Communication, a long-term perspective for all EU neighbours.¹³¹

Switzerland and micro-states such as Andorra, San Marino and Monaco are not included in the EEA. However, their geographic location and close economic interdependence with the EU Member States implies that they are also largely affected by the Union’s *acquis communautaire*. In the framework of the forthcoming enlargement and the increasing attention to the new Neighbourhood Policy, these countries will experience even greater pressure to reconsider their relations with the EU and their position in

¹³⁰ Presidency Conclusions Copenhagen European Council (12-13 December 2002), Bull. EU, I.6.18.

¹³¹ See footnote 48, p. 15.

Europe.¹³² New discussions concerning future EU membership cannot be excluded in countries such as Norway and Switzerland. Given their high level of legal approximation with the EU it can even be argued that the future accession of these countries is only a matter of time.¹³³

3. The western Balkan countries: ‘potential’ EU Member States

The March 2003 Commission Communication also explicitly excludes the western Balkan countries, included in the Stabilisation and Association Process¹³⁴, from the scope of the new Neighbourhood Policy. The explicit link between these countries’ membership perspective and their exclusion from the Wider Europe initiative contributes to the perception that the latter programme is entailed as an alternative to EU accession. In this regard, Neven Mimica, the Croatian Minister for European Integration, stated that the EU’s political and moral commitment towards the western Balkans implies that this area cannot fall within the scope of the Wider Europe concept. She even maintains that the inclusion of this region would be ‘the worst possible scenario.’¹³⁵ The underlying fear of being trapped into alternative models of cooperation clearly echoes the initial Ukrainian reactions to the Commission proposals (see *supra*) and reveals the paradoxical situation that the new policy is regarded as the emanation of a new

¹³² It is noteworthy that the European Parliament ‘calls for particular attention to be paid to those European countries which, by reason of size or choice, have not participated in the Union’s enlargement process’. (see *supra*)

¹³³ M. Maresceau, ‘L’Union européenne élargie et les relations de proximité intra-européennes : un essai de synthèse’, Paris, CEDECE, forthcoming.

¹³⁴ The 24 November 2000 Zagreb Summit launched the Stabilisation and Association Process, including Albania, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Bosnia and Herzegovina, Croatia and the Federal Republic of Yugoslavia (the latter being transformed into the republic of Serbia and Montenegro).

For an overview, see :

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/see/index.htm

¹³⁵ N. Mimica, ‘Croatia and the European Union - Steps Ahead?’, Centre for European Policy Studies, Brussels, available at: <http://www.ceps.be>

dividing line in Europe between countries having EU membership perspectives and other without such a prospect.

Taking into account the fact that issues relating to effective border management and good neighbourly relations cannot be postponed until the eventual accession of the western Balkan countries, there are good reasons to involve these countries within the new Neighbourhood Policy. The political and economic problems surrounding countries such as Albania, Macedonia and Serbia-Montenegro exclude the perspective of short-term EU accession. For the time being, the new Neighbourhood Policy could provide an interesting framework for cooperation. According to the EP, it can be argued that the new policy is a useful instrument towards the fulfilment of the accession criteria.¹³⁶ Furthermore, the western Balkans' geographical position implies that it would be difficult if not impossible to ignore this region anyway. The fact that the July 2003 Commission Communication on the New Neighbourhood Instrument (see *supra*) also covers the western Balkan countries that benefit from CARDS provides a good example in this regard. It is also noteworthy that the European Parliament refers to the involvement of the western Balkans into the new Neighbourhood Policy (see *supra*).

General Conclusion

The gradual development of a specific Neighbourhood Policy reveals a growing awareness of the external consequences of the forthcoming EU enlargement. On the eve of an extension towards ten new Member States, the Union faces the challenge of realising its axiomatic statement that enlargement will also be beneficial for those not involved in this process. During the accession negotiations, the tendency to separate the EU enlargement and external relations policies entailed the risk of creating a new dividing line in Europe. Recent proposals to come up with a genuine Neighbourhood Policy, which would be constituted on the basis of a new title in the forthcoming constitutional Treaty, reflects a commitment to tackle this issue.

¹³⁶ See footnote 56, p. 7.

Earlier attempts to develop new policy instruments towards the Union's immediate neighbourhood failed to fulfil their initial objectives. For instance, the failure of the CSs to improve the EU's external action in its surrounding areas enhanced the need for a comprehensive 'proximity policy'. According to Secretary-General/High Representative Javier Solana the existing CSs lack flexibility and tend to be too broadly defined in scope to be truly effective.¹³⁷ The poor effectiveness of the first CSs and their limited added value to existing policies can, therefore, explain the implicit dropping of a Balkan CS. For this region, a specific Stabilisation and Association Process includes a prospect of future EU Membership. On the other hand, it is obvious that the Union cannot go on enlarging forever. Every widening necessarily complicates the further deepening of European integration. In the end, continued enlargement risks complicating or even suppressing any new steps towards the realisation of 'an ever closer Union'. Consequently, the EU requires, at least in a short-term perspective, adequate policies towards its immediate neighbourhood. This challenge basically applies to the neighbouring countries of an enlarged EU that do not currently have a perspective of EU Membership: Russia, Ukraine, Belarus and Moldova on the one hand and, on the other hand, the non-European southern Mediterranean partners (the Maghreb countries: Morocco, Tunisia, Algeria; the Mashreq countries: Egypt, Lebanon, Jordan and Syria and the Palestinian territories; as well as Israel) having no accession prospects at all.

Up to now, the Union has tried to cope with its new neighbourhood on an ill-defined legal and political basis. The European Convention provided a unique opportunity to change this situation. Notwithstanding the fact that no special Working Group dealt with the issue of new neighbourhood relations, a new title and corresponding article (Art. 56) on 'the Union and its immediate environment' has been included in the draft Treaty. It has to be mentioned, however, that this article is basically a political declaration of intent. Nevertheless, this reference article can

¹³⁷ Common Strategies: report by the Secretary-General/High Representative 14871/00, 21 Dec. 2000.

contribute to the development of a genuine Neighbourhood Policy. In this regard, the Commission and its President have launched a number of interesting proposals. Basically, a distinction can be made between the question of the Eastern Neighbours and the wider framework of an all-inclusive policy towards the Union's immediate neighbourhood. Whereas an initial paper, presented on behalf of Chris Patten and Javier Solana, clearly prioritised the future relations with Russia, Ukraine, Moldova and Belarus, Romano Prodi and Pasqualina Napoletano (in the draft report of the European Parliament) stressed the importance of adopting a more balanced approach towards the southern and eastern dimensions of the Neighbourhood Policy.

A combination of attractive opportunities and strong conditions for access to these benefits is to be the main guideline of the EU's new proximity policy. Taking into account the huge differences between distinctive neighbouring regions and countries, differentiation will be indispensable.

The dividing line between differentiation and discrimination is however not always very obvious¹³⁸. The main challenge for the Mediterranean partners is, therefore, to avoid a dilution of the EMP within the broader proximity policy. This scenario could indeed coincide with the perception of the southern Mediterranean as a 'buffer zone', whose primary task would be to safeguard the area of freedom, security and justice *inside* the EU by means of effective and strict border controls. It is obvious that such a policy would create new political and human barriers. On the other hand, it cannot be denied that a well-designed proximity policy has a number of attractive potential advantages.

¹³⁸ In this regard, a reference can be made to the recent Commission proposals on local border traffic at the external land borders of the Union (see footnote 53).

NEW WINE, OLD BOTTLES, OR BOTH? REGIONAL INTEGRATION IN THE MEDITERRANEAN

EDWARD MOXON-BROWNE

Introduction

The objective of this paper is to examine the process of regional integration among the countries that border on the Mediterranean. This objective immediately raises the question as to whether, and if so to what extent, the Mediterranean area constitutes a 'region' comparable to, for example, Latin America or Western Europe. This question will be addressed at the outset; and then the prospects for integration will be considered in the light of theories that have been elaborated to 'explain' or 'predict' integration in other parts of the world. Such an analysis involves discussion of, *inter alia*, underlying motivations, background conditions, perceptions of key actors, and transnational interactions, not to mention the role of external actors whose intentions for the region may be as important, if not more important, than the ambitions, aspirations, achievements and actions of governments within the region.

The Mediterranean is clearly a region in a *geographical* sense if in no other. Even at this level, however, it provides a rationale for concerns about security, it offers possibilities for intensification of trade relationships based on physical proximity, and it highlights the need for solutions, based on reciprocity, to common problems such as environmental pollution, illegal migration, conservation of marine resources, and communications networks. The extent to which a group of countries that are geographically proximate embark on a process of regional integration normally reflects ambient economic and political realities. Thus the decisions of Mexico and Canada to join the North American Free Trade Area were taken in the context of an economic globalisation that compelled both countries, with some reluctance in each case and for different reasons, to capitalise on their existing geographical proximity and translate that proximity into an economic advantage. Likewise, the countries of east and central Europe who, prior to 1989, had led a separate economic and political existence despite

their proximity to western Europe, suddenly found that proximity an advantage, and a rationale for their absorption into both NATO and the EU. Indeed, in both cases, enlargement has followed geographical proximity to a remarkable degree. The translation of geographical proximity into economic interdependence, political cooperation or a 'security community' is determined by a nexus of factors, some internal and some external, which alter perceptions. The thrust towards regional integration in the Mediterranean is anchored firmly in the current preoccupation with globalisation and the concomitant process of regionalisation. If globalisation is defined in terms of technological change, increasingly mobile foreign investment, and a loosening of control that governments have hitherto been able to exert over firms and markets, then it follows that states will seek mutually supportive survival strategies. This need for survival is exacerbated by new threats accompanying globalisation: contemporary security issues that are now defined in demographic, ethnic, environmental and cultural terms. One obvious reaction to globalisation is a regionalisation whose basic rationale is survival rooted in geographical proximity. This regionalisation encompasses countries at different levels of development (eg NAFTA, Mercosur, ASEAN) and is not necessarily predicated on the notion of a 'common civilisation' such as lay behind the Treaty of Rome and is now being consciously nurtured in the enlargement process of the EU towards eastern Europe. Regionalisation can be defined as a process that leads to cooperation and the adoption of common rules, regulations and policies between states. This process can arise out of perceptions of economic advantage, or enhanced security, that are based on the logic of geographical proximity. The process is not automatic but must be nudged forward by conscious political decisions taken by actors who perceive the national interest as being best safeguarded in a regional setting. Evidence of growing interdependence, and subjective perceptions of an increasing sense of regional identity are both cause and effect of a crystallisation in regional cooperation. The role of external actors cannot be discounted. It is well-established that the early steps in West European integration were greatly encouraged, although sometimes reluctantly taken, by the insistence of the USA that Marshall aid should be distributed by Europeans themselves through institutions

that were predicated on a certain amount of cooperation. Likewise, in the Barcelona Process (discussed below) EU relations with the Mediterranean countries are based on expectations of intra-regional cooperation that exceed what is likely to be achieved in reality.

Compared with other 'regions', the prospects for integration in the Mediterranean may be considered more problematic. Firstly, despite the fact that different levels of economic development need not necessarily be a hindrance to the integration process, especially if these differences reflect a degree of *complementarity*, the countries of the Mediterranean littoral exhibit wide divergences in GDP per capita combined with similar handicaps and mutually competing exports. These differences are reinforced by cultural contrasts: the Mediterranean stands at the intersection of at least three major religious traditions and although Huntington's clash of civilisations may have been widely discounted in the international relations literature, it would be unwise to rule out the possibility that events *outside* the Mediterranean region may impinge on the cultural interface that runs *inside* it. The benign scenario that portrays the Mediterranean as a cultural entrepot within which a dialogue between major civilisations can, and must, take place, is plausible but it cannot be taken for granted. Secondly, there is an inherent danger that attempts to create a Mediterranean regional identity based on economic cooperation will be perceived as suspect in Arab countries. On the one hand, the creation of a Mediterranean identity risks dividing the Arab world between those involved in that process, and those who are not; and, on the other hand, any set of relationships based on economic interdependence in this context cannot help being asymmetrical (Joffe 2001) given the north-south dynamic that underpins the whole process. Thirdly, some Islamic states are themselves prey to internal schisms and fluid notions of national identity in which, in particular, the tensions between secular and religious conceptions of the state are as yet unresolved. Fourthly, although it is rarely articulated in Euro-Med communiqués, the fate of Mediterranean regional integration is not unconnected to the fate of the "road map" in the Middle East. The twists and turns in this political cartography are inextricably linked to the prospects for navigating successfully the economic shoals and sharks that lurk beneath the unfolding

Barcelona Process. Finally, the global shifts following the events of September 11 and, in particular, the redefinition of US foreign policy, may make the process that the EU is trying to promote in the Mediterranean all but impossible. Much depends on how, and to what extent, the EU and the United States are able to work as partners in mitigating the Middle East crisis specifically, and the alleged threat of “international terror” more generally. The United States now views the world, but especially the Middle East, through a new lens, and one consequence of this is a reluctance on the part of Washington to support, even tacitly, EU attempts to moderate or mollify extreme political regimes in the “outer ring”: Iran, Syria, Iraq.

Regional integration theory: an overview

We turn now to consider four theoretical perspectives that have made a contribution to an understanding of regional integration: federalism, neofunctionalism, transactionalism, and social constructivism. Clearly, this is not an exhaustive list but, as will be argued later, these perspectives seem most likely to throw light on the progress (or otherwise) of regional integration in the Mediterranean area.

Federalism is perhaps the oldest of the theoretical frameworks within which the European integration process has been examined and analysed. However, federalism can be distinguished from other conceptual approaches in a number of ways. Firstly, federalism has been as much a political project as a purely academic preoccupation. Secondly, therefore, its proponents and practitioners have been politicians and political scientists, with the result that its appeal and its profile have been broader than theories such as neofunctionalism or transactionalism (both of which are discussed below). Thirdly, federalism is an elastic concept which means, for some observers at least, that it can be dangerously ambiguous or a sort of “concept for all seasons,” from which protagonists of opposing views can draw sustenance. At its heart, federalism connotes the separation of political authority at distinct levels but the way in which this is done, and the consequences of doing so, can be very variable. By maintaining a balance between central and

‘regional’ authority, one may be accused of allocating ‘excessive’ power to the ‘centre’ (a British view, for example, of federalism in its EU context) or one might equally feel that the allocation of authority to the regions is excessive (for example, in cases where such regional authority prevents progress being made on issues that are widely regarded as desirable in the territories of the other federalised units). For the purposes of our discussion here, however, the emphasis of federalists is on institutions. Unlike (neo)functionalists who see political boundaries being blurred, federalists view them as being delineated more clearly and their relationship to each other more clearly defined albeit in a new way. Thus the institutions of the EU (Parliament, Court and Commission) are perceived by federalists as being necessary prerequisites for the emergence of a more integrated political system at the European level. Federalism is about politics, and it assumes that society needs the security of institutions, and defined power allocations, in contrast to neofunctionalists who see society as being malleable and open to persuasion towards new foci of loyalty and new sources of authority. Clearly, the distinction between federalism and functionalism is not watertight in the sense that neofunctionalists see the supranational aspects of EU institutions as being the objects of new loyalties, as well as vehicles through which new transnational policies are formulated and implemented. The federalist belief that institutions can be flexible enough to cater for integration in a region characterised more by diversity than homogeneity is relevant to our discussion although the historical record does not support the view that federalism is always, or even often, a sufficient mechanism for overcoming deeply divided societies. Federalism in Nigeria or Rhodesia/Nyasaland has not been an encouraging role-model.

Functionalist and neo-functionalist theories have probably been more influential than any other for offering a discourse within which regional integration processes are initiated, sustained and challenged. Concepts such as “spillover” and the modes of thinking along the lines of “transferring loyalties” to new centres, and seeking the right “background conditions” have permeated our thinking and have affected theoretical insights into the integration process far beyond the boundaries of neofunctional orthodoxy, or

orthodoxies, as neofunctionalism, like any self-respecting religion is rife with schisms, and revisionism. At its heart, neofunctionalism is based on a number of guiding principles: firstly, an emphasis on incremental cooperation starting with non-contentious but significant sectors and a preference for economics over politics; secondly, the desirability of guiding the process through supranational institutions thus removing the key decisions from the emotive arena of national politics; thirdly, the integration of strategic economic sectors leading inexorably to the integration of related sectors until such time that the economic sectors are so intertwined that the desire (and capacity) for conflict will have disappeared (or at least the cost/benefit ratios of conflict and consensus will have tilted irrevocably towards the latter); fourthly, as supranational authority is increased by being effective, the loyalties of decision-makers and the people they represent will shift outside the national arena; fifthly, as economic integration deepens it will require further institutional elaboration to sustain or extend it; sixthly, therefore, political integration is perceived as being inevitable and consequential to economic integration. The advent of the Single Market (SEM) in 1993 in the EU illustrates some of these points. The Cockburn White Paper of 1985 (that later became the legislative basis for the SEM) proposed nearly 300 measures that would be necessary to bring about the SEM. Each of these measures was in itself unobjectionable but cumulatively they added up to a transformation of the EU economy. In order to bring about these measures, however, other institutional measures were needed and these appeared in, although they were not the primary reason for, the signing of the Single European Act in 1986 and the Treaty of Maastricht in 1992. Neofunctionalism is therefore neatly reflected in the image of Gulliver in the land of Lilliput where he was tied to the ground by hundreds of threads each of which he could have easily broken, but which, collectively and cumulatively, held him prisoner. If we transpose 'national sovereignty' for Gulliver we can envisage hundreds of EU directives helping to render national sovereignty helpless in the face of a labyrinthine European *acquis*! What also emerges from the neofunctionalist perspective is the emphasis on welfare: high politics is kept out of the picture as long as possible and then gently subsumed into a pattern of irreversible cooperation that already exists.

Transactionalism is a school of integration theory which is identified most closely with the work of Karl Deutsch and places emphasis on the amounts of communication between national units. The early work of Deutsch on nation-building (Deutsch 1966) portrayed emerging national identity as essentially the intensification of communication. At the supranational level, Deutsch saw essentially the same mobilisation process taking place whereby intensified interactions between national communities fostered a sense of trust and hence a feeling of security. International integration was thus seen to be a process whereby nations eschewed the use of violence as a means of resolving disputes. For Deutsch there were two types of security community: the 'amalgamated' and the 'pluralistic'. The amalgamated security community involved the formal merger of separate political units (usually states) into a larger unit through some kind of institutional fusion; while a pluralistic security community was seen to be composed of entities where the constituent governments remained separate and where there was no overarching authority to control or distribute resources. These models approximate to federations or confederations, respectively, or more accurately to the distinction between *gemeinschaft* (a community) and *gesellschaft* (a society). Whereas the latter model seems less integrated than the former, it is according to Deutsch more likely to survive the various external and internal challenges to which such integrated entities are prone such as global shocks; or the uneven distribution of benefits within the integrated community. A *gemeinschaft* is based on a feeling of kinship, the development of 'we-feelings', while a *gesellschaft* is based on more utilitarian motivations and relationships that are more rational than emotional. As long as the bargains that lie at the base of a *gesellschaft* are not unduly disturbed, it will survive. There is scope for negotiating solutions to conflicts; and by upgrading the common interest a conflict does not necessarily have a zero-sum outcome. In other words, its members expect less and are therefore content with less, than might be the case in a *gemeinschaft* where betrayals of mutual loyalty are potentially more harmful, and more difficult to repair, if only because there is less 'space' for mutual readjustment and conflicts do tend to result in zero-sum outcomes. Deutsch placed greatest reliance on the interactions (or 'transactions') between societies as indicators of

their propensity to become integrated. Mutual relevance was a reflection of the amount of transactions between two societies. This could be most usefully expressed as a percentage of transactions with third countries. Thus, if trade between A and B is rising more rapidly than the trade between A or B with C, one could see the level of mutual relevance between A and B as being on the increase. What Deutsch did not appreciate enough, perhaps, was that the intrinsic value of the interactions was important. On the eve of World War I, for example, it is known that interactions between Germany and Britain were of increasing intensity but the result was war. On the other hand, rising trade between Britain and the EEC in the 1960s led eventually to British accession to the Community.

Constructivism has become increasingly influential within international relations and, by extension, and more recently, in the field of European integration. Although there are now various constructivist approaches which generate their own internal discourses, the common denominator is a belief that the structures of world politics are social rather than material, or more subjective than objective. State identities for example are, therefore from this perspective not static but dynamic, variable, fluid, and constantly changing. (Knutsen 1997:281-2). Constructivists treat interests as socially constructed, as derivatives of processes of social interaction. Likewise identities are socially constructed so that an actor's interpretation of reality around him is based on interactions. All this challenges much of the contemporary theoretical literature on European integration: any theory that privileges the state, or institutions, or interests, imposes constraints and pre-selects priorities. The researcher needs to think more about ideas, shared beliefs, general discourses, and the outcomes of communication between individual actors.

The implications of integration theory for the Mediterranean

In this final section we reflect on the implications of regional integration theory for the Mediterranean. There at least four major themes to be considered: "background conditions"; the prospects for neofunctionalist "spillover"; the role of institutions; and the role of 'external actors' in the integration process.

Several writers have remarked on the lack of homogeneity in the Mediterranean area (Calleya 2000; Attina 2002). We have noted already that three religious traditions intersect in the Mediterranean basin, as do a multiplicity of political systems and ideologies, not to mention wide disparities in economic and social development. Kahmann (2001) has noted that the Human Development Index (HDI) rankings, for example, in the Mediterranean exhibit wide gaps . The HDI is composed by the United Nations annually and is an aggregate measure of life expectancy, adult literacy, educational participation rates at primary, secondary and tertiary levels, and GDP per capita. In these rankings Sweden, Belgium and the Netherlands rank 4, 5 and 8 respectively while Algeria Egypt and Morocco rank 100, 105, and 112 . There is however a small overlap between the EU and the Mediterranean inasmuch as Israel, and Cyprus, rank above Portugal. Neofunctionalists have been especially concerned with background conditions although Deutsch did not neglect this concept in his analysis of the circumstances in which transactions and levels of mutual trust might evolve between communities that were integrating. Haas, however, faced with the familiar conundrum as to why integration had proceeded much further in Europe than elsewhere in the world, asserted that background conditions were a key part of the explanation. For Haas (1961) there were three key features that were likely to encourage regional integration: pluralistic social structures; substantial economic development, and ‘common ideological patterns’ among the participating units. In addition to these features, Haas believed that the integration process was also facilitated by the existence of supranational agencies with specific competences to upgrade the common interest. Moreover, if mass opinion was cognisant and, therefore supportive, of the benefits of integration, the process could potentially ‘spill over’ into new sectors. Reflecting later writing by Taylor (1993) which exploits consociational theory to argue that national elites espouse and control integration to preserve and bolster their own predominance in the national arena, Haas saw regional integration as most likely to prosper if it was clearly identified with, and led by, rational national actors following policies linked to perceptions of their own best interests. Later refinements of Haas’ work on background conditions included a new emphasis on the importance of *perceptions* as a

catalyst for structural conditions such as those proposed by Haas. Nye (1971), for example, suggested, firstly, that expectations of the benefits flowing from integration would be vital; secondly, he saw perceptions of external threat as being helpful; and thirdly if the costs of integration were deemed to be low it was more likely that elites would pursue policies conducive to deeper integration irrespective of, or at least with less concern for, the alleged benefits.

In the context of the Mediterranean region, these theoretical observations on background conditions have mixed implications. Clearly, if social, political and economic homogeneity among the units to be integrated is essential, the prospects for integration within the Mediterranean, or even between the Mediterranean and the EU, are rather unpromising. The fact that all the governments of the original Six were of a Christian Democratic complexion is often cited as one reason for their easy integration in the Coal and Steel Community (ECSC) and later the European Economic Community (EEC) but it must be remembered also that diversity (or complementarity) can also be propitious. The need for an extended market for its industrial exports made the development of the EEC (and the later Single Market) a logical policy goal for West Germany in the 1960s. Likewise, the need for an extended market for its agricultural surpluses made the EEC's Common Agricultural Policy a logical objective for France. The reciprocity between French and German interests has always been at the core of the European integration project and this lends some support to the argument that reciprocity (based more on complementarity than similarity) can be helpful to the integration process. Perceptions of benefits that may flow from the integration project are also central to its future prospects in the Mediterranean. However, such perceptions argue more strongly in favour of EU-Mediterranean integration than intra-Mediterranean convergence. On its part, the EU sees the Barcelona process as a matter of stabilisation on its southern frontier, as a means to control migration or render it less necessary, and as a way of enhancing its influence in the Middle East. For the southern Mediterranean countries in particular the Barcelona process is essentially about economic development and increased prospects for trade: the bulk

of Mediterranean trade is with the EU and not among the countries of the region, giving rise to a familiar “hub and spoke” pattern of economic activity that is not conducive to integration in the region itself. From the point of view of perceptions one could argue therefore that the EU-Mediterranean process is based on reciprocal interests being served. There are however other perceptions that may militate against greater integration: divergent views on the Middle East that go deeper than mere foreign policy options; a reluctance to implement some of the societal changes advocated by the EU; a reluctance that reflects a deeper suspicion of Eurocentric cultural imperialism; and intra-Mediterranean rivalry between countries enjoying differentially advantageous bilateral ties with the EU.

The prospects for the quintessentially neofunctionalist concept of ‘spillover’ lie at the heart of many of the European Unions’s relationships with third countries. The ALFA programme provides educational and technical expertise in Latin America; the TEMPUS programme has been concerned with educational mobility in east and central Europe, while the PHARE programme has underpinned the infrastructural framework for enlargement in the same region. The two latter programmes act as partners to, and supporters of, the intensification of trade and investment flows between the two parts of Europe. Although not an EU applicant, Norway receives the benefits of the Socrates student exchange programme. More recently (2003) Turkey has begun to participate in a Jean Monnet scheme providing one-year internships for Turkish nationals in EU countries, thus preparing them to play a role in their own country’s integration into the EU.

At a more modest level, the *modus operandi* of the Barcelona process lends some credence to the idea that different segments of the relationship between the EU and the Mediterranean are interdependent although the assumption must be that progress will be easier in some areas than others. For that reason, sectors are kept reasonably distinct. At the apex of the functional divisions, there are institutions (perhaps too strong a word) to which authority for promoting progress and monitoring difficulties is allocated. The principal mechanism through which the Barcelona process is

implemented is the Euro-Mediterranean Partnership. This was established by the Barcelona Declaration signed in 1995 at a meeting attended by the fifteen members of the EU and twelve Mediterranean countries. The Partnership spans not only a wide range of countries but also a wide range of issues. The political and security chapter can be regarded as ambitious in that it calls on signatories to uphold democratic values such as good governance, human rights, the rule of law, pluralism and self-determination, and support the legitimacy of the state itself. With a view to creating a zone of peace and security, the members commit themselves to security-building measures. The chapter on society and culture emphasises the development of human resources, dialogue and respect between different cultures and religions, and toleration amongst minorities within Mediterranean societies. The key chapter is the economic one where the year 2010 is the target date for the achievement of a Mediterranean free trade area involving the gradual reduction of tariff barriers, and programmes of economic assistance. The principal instrument for economic assistance is MEDA. The first MEDA programme (MEDA I) provided 3400 million euro for the period 1996-1999; and was succeeded by MEDA II (2000-2006) which has been allocated 5350 million euro and concentrates on the preparation of partners for the implementation of free trade agreements and on integration among the Mediterranean countries themselves. The overall aim is to create the right conditions for increased trade within and between the region and the EU, and to stimulate foreign direct investment. The progress of free trade is based on a series of bilateral agreements between the EU and partner countries in the region (all partners except Syria now have such agreements). The development of trade pacts *within* the region has been much slower although the Agadir Agreement between Egypt, Jordan, Morocco and Tunisia which was initialled in January 2003 is a step in this direction. Speaking on 17 January 2003, Commissioner Lamy conceded that the “South-South dimension” of the Mediterranean region needed to be enhanced but that the Agadir Agreement was a “decisive building block in this respect”. To coordinate the EU-Mediterranean Partnership there is a fairly light institutional structure. The principal steering body of the Euro-Mediterranean Partnership is the Euro-Mediterranean Committee which consists

of the EU Troika (the current and incoming Presidents of the EU, the High Representative of the CFSP, and the European Commission) plus a representative of each Mediterranean partner country. It is chaired by the Council Presidency. In addition, foreign ministers meet periodically to review progress and plan future strategy. *Ad hoc* ministerial conferences deal with sectoral issues and conferences for senior officials, civil society representatives and parliamentarians are held to address specific policy issues. A Euro-Mediterranean Parliamentary Forum holds annual sessions and provides a space where civil society can debate the broad goals and priorities of the Barcelona Process. This policy-making structure and the interweaving of political, economic, security, and cultural themes in the Barcelona Process reflect both the federalist tenet that institutions are necessary to coordinate the integration process and the neofunctionalist credo that political problems are made more tractable by increasing economic interdependence. At the heart of neofunctionalism there is the assumption that if states are heavily involved with each other through trade and investment, the costs of conflict are increased as are the rewards of consensus. In May 2003 President Prodi announced two further refinements for the Barcelona Process which strengthen the interdependence of political, cultural and economic relationships in the Mediterranean Basin. A Euro-Mediterranean Bank will enhance a sense of “co-ownership” in the region and will reinforce the amount and the quality of economic assistance being offered. Likewise a Foundation for Dialogue Between Cultures is intended to ameliorate societal cleavages that hamper economic integration and political pluralism. “It is crucial” Prodi continued “that we focus on awareness of diversity and acceptance of the ‘other’ especially among the young. Within the Union we must look for new solutions – solutions that are positive – for dealing with problems of immigration. We must link the issue of immigration and relations between different cultures to the fundamental values of European citizenship. We must reach out to the workplace and schools, and get our message across in the media”(Euromed Report 22 May 2003).

If it is true, as neofunctionalists have argued, that integration ‘spills over’ from economic interdependence to other types of integration,

the pattern of economic relations in the Mediterranean tends to privilege north-south integration at the expense of south-south interactions. There are several reasons why this is so. Firstly, the underlying assumption of the Barcelona process that all partners are equally committed to regional cooperation as a means of achieving stability and security has been undermined by sharply divergent attitudes towards the Middle East. Secondly, if it is true as neofunctionalists believe that regional integration takes place most easily between countries characterised by pluralism and liberal democracy embedded in a free market economy, there is again a mixture of political regime in the Mediterranean area that militates against such a transformation. Indeed one writer has gone further and argued that the EU is not really interested in encouraging democratic transformation in the southern Mediterranean because it would lead to too much instability and the menace of more overtly islamist governments:

Even though the EU would not regret the overthrow of any of the non-democratic regimes in the region, it fears the period of transition that would follow such an overthrow. In all non-democratic MTCs the democratic elite is small and weak so it can be presumed that the democrats would not have the strength to replace the old regimes immediately. Chaos, civil war or takeover by radical Islamists – these are the threats as perceived by the EU (Junemann, A. in Xuereb P.G. 1998:115)

Finally, we consider the role of external actors in the regional integration process. In principle there are two possibilities here. On the one hand we can envisage an external actor encouraging a regional grouping to coalesce in order to provide additional security and commercial benefits. The United States is widely and correctly assumed to have been interested in, and a strong advocate of, European regional integration in the 1950s partly because Europe would provide a security “buffer” against the Soviet Union, and partly because the United States needed a bloc with which to trade, and in which to invest. On the other hand we can envisage an external actor participating itself in the integration process. The EU seems to play that role in the Mediterranean. Although some lip service is paid to the idea of the Mediterranean *qua* Mediterranean

integrating among its own members, the reality is that the EU is creating a zone of cooperation and stability in which it plays a leading part. The fact is that the bulk of the trade in the Mediterranean is with the EU and relatively little is conducted among the Mediterranean littoral states themselves. The relatively disappointing record so far of intra-Mediterranean collaboration should not surprise us: the efforts to produce a Central European Free Trade Area in the 1990s fell on deaf ears as each CEEC competed to strengthen its links with the external actor – the European Union. Likewise, EU rhetoric regarding the Balkan stability programme is couched in terms of self-reliance, regional cooperation and transnational contacts all with a view to promoting the desirability of “greater integration” in the Balkan region. The truth is that the Balkan states don’t want to integrate with each other. They are more interested in, and will benefit more obviously from, integration with the EU. Hence the efforts of Croatia (for example) but later Serbia-Montenegro to pursue relentlessly the path towards EU membership.

References

Attina, F (2002) ‘Security cooperation at the regional level: from opposed military alliances to security partnerships. Is the Mediterranean region on the right track?’ *Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics* University of Catania.

Calleya, S (2000) ‘Is the Barcelona Process working? EU Policy in the Mediterranean’ *ZEI Discussion Paper* University of Bonn.

Deutsch K (1966) *Nationalism and Social Communication* Cambridge: MIT Press.

Euromed Report (2003) 22 May, Brussels.

Haas, E (1961) ‘International Integration: The European and the Universal Process’ *International Organisation* 15.

Junemann, A. in Xuereb P.G. (ed.) 1998 *The Mediterranean's European Challenge* Malta: EDRC.

Joffe (2001) "European Union and the Mediterranean" in Telo,(ed) *The European Union and the New Regionalism* Burlington VT: Ashgate.

Kahmann (2002) *The Euro-Mediterranean Partnership: Prospects for the Barcelona Process* (unpublished research paper) Centre for European Studies, University of Limerick

Knutsen (1997) *A History of International Relations Theory* Manchester: University Press.

Nye, J (1971) *Peace in Parts: Integration and Conflict in International Organisations* Boston: Little Brown.

Taylor, P (1993) *International Organisation in the Modern World: The Regional and the Global Process* London: Pinter.

DEMOCRACY, ECONOMIC DEVELOPMENT AND REGIONAL STABILITY IN THE MEDITERRANEAN REGION

RODERICK PACE

Background

In May 2003, the European Commission sent a Communication to Council and the European Parliament entitled *Reinvigorating EU Actions on Human Rights and Democratisation with Mediterranean Partners: Strategic Guidelines*.¹ The communication makes ten solid proposals on improving the dialogue between the European Union and its Mediterranean partners on human rights and democratisation (see Annex 1). Nothing short of “main streaming” of human rights in the Euro-Mediterranean Partnership (EMP) is being proposed. Ample justification is made by the Commission for this policy line by reference to that of the EU’s own policies, the declarations within the context of the Euro-Mediterranean Partnership and to the UNDP’s *Arab Human Development Report for 2002* highlighting the “freedom deficit” in the Arab world as one of the causes of the region’s backwardness. This paper focuses on the link between democracy and development and between democracy and international peace or the “democratic peace” argument. Thus, one part of the analysis surveys the possible link between democracy and development while the other delves into the connection between democracy and regional peace and stability.

Human rights, economic prosperity and social progress are the main declared aims of the Euro-Mediterranean Partnership seeking to achieve a Euro-Mediterranean ‘security community’ covering both the military and non-military aspects of security (for a summary of the EMP and Human Rights see Annex 2). The Commission’s renewed and increased emphasis on human rights is therefore in keeping with the spirit of the EMP as well as with the EU’s own, long-standing endeavours at promoting human rights in

¹ Com (2003) 294 final, Brussels 21.05.2003

international relations - not to mention the importance accorded to them by the EU as witnessed by their introduction in the draft European constitution currently under discussion. For reasons discussed below, not only does the latest Commission initiative fit both the political and economic agenda of the EMP but since all the states of the region have accepted the Universal Declaration of human rights and most of them have also endorsed successive declarations on human rights, this policy line ought not in theory to raise any difficulties for them.

Of course this is not true. An enormous gulf still separates rhetoric and reality on human rights and democratic freedom at both the international and regional levels. For these reasons, the ramifications of the Commission's latest foreign policy initiative may have repercussions that go deeper than at first strikes the eye, particularly if the causal links indicated here, between democracy and development and between democracy and peace are real. If they are not, then the policy is just a narrow cul-de-sac. The Commission's proposals are also likely to encounter opposition from ruling elites in the southern Mediterranean countries keen on defending their privileges and by some member state governments who will put 'national' or unilateral interests above human rights.

However, if indeed the pursuance of human rights and democratic freedoms leads to more regional security while laying the ground for increased economic growth and prosperity, then the Commission's proposal ought to be vigorously pursued. In dealing with the problem posed here, there are two ways in which the causal links between democracy, human rights and development can be analysed. One can take the empirical route and prove the case by reference to the datum of experience. Reference, though not exhaustive, to this kind of approach in the literature is made here. Or one can simply take as a point of departure the fact that states have formally accepted their interconnectedness and importance, in which case the question then becomes one of measuring whether in practice they hold this interconnectedness/importance to be significant and indispensable or whether they disregard it.

There are numerous declarations in which states have not only concurred with the proposal that human rights and democratic freedoms should be strengthened but that democracy and fundamental freedoms are interdependent and mutually reinforcing. This was eloquently stated in the 1993 Vienna Declaration adopted at the end of the World Conference on Human Rights:

"Democracy, development and the respect for human rights and fundamental freedoms are interdependent and mutually reinforcing. Democracy is based on the freely expressed will of the people to determine their own political, economic, social and cultural systems and their full participation in all aspects of their lives. In the context of the above, the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms at the national and international levels should be universal and conducted without conditions attached. The international community should support the strengthening and promoting of democracy, development and respect for human rights and fundamental freedoms in the entire world."²

But as evidenced by existing realities, such a holistic approach to political and economic development has not as yet become ingrained in the Mediterranean region, particularly in its southern shore countries. Governments seem to have been finally converted, following protracted resistance, to the principles of the market economy, but are not keen on relinquishing political control, which strengthening democracy and human rights implies. One of the justifications often cited for this ambivalence is that democracy, as demonstrated by the case of Algeria, could deliver political power to its own grave diggers. Politics based on kinship and clientelism also mean that the market economy philosophy does not always go down well with governing elites. Hence, mirroring what happens at the international level, rhetoric still characterises the regional debate on democracy and human rights as exemplified by the many

² UN General Assembly, *Vienna Declaration and Programme of Action*, 14-25 June 1993, A/CONF.157/23, point 8.

declarations to which states readily subscribe, without however implementing them.

Moreover, as a result of the so called war against terrorism, some reversals on the human rights-democracy front have also become evident. It was exactly one year before the September 11 2001 attack on the World Trade Centre that the nations of the world subscribed to the 'solemn' *Millennium Declaration*. In the Declaration, the world community through its representatives in the General Assembly of the United Nations had pledged "*to spare no effort to promote democracy and the rule of law, as well as respect for all internationally recognised human rights and fundamental freedoms, including the right to development.*"³ Reporting on the progress made towards achieving the goals of the Declaration over the past three years, the UN Secretary General claims that there is a danger that the world may retreat from some of the important gains made during the 1990s, as human rights come under pressure both from terrorism and from the methods used by States to fight it. This problem can be further illustrated by numerous examples from the Mediterranean region as for example happened in Morocco following the Casablanca bombing. Hence not only is there a rhetoric versus reality gap but there are also clear signs that the development and enhancement of democracy and the observance of human rights is not a linear progression which once initiated becomes irresistible, unstoppable and irreversible.

In this discussion reference is made to human rights and democracy. The two are not synonymous, nor should they be conflated. Democracy is the political, legal and institutional framework within which human rights and freedoms can be attained and sustained. The more scrupulously they are observed and upheld, the more robust and resilient do the institutions of democracy become. Democracy is the condition for the enjoyment of fundamental rights in their fullness. There can be no democracy without human rights, while the latter will be weakened or their

³ United Nations Millennium Declaration, Resolution adopted by the UN General Assembly, September 18, 2000, chapter V, points 24 and 25, A/RES/55/2

existence made tenuous should democracy be undermined. It is difficult to envisage democracy without human rights or vice versa. The market economy is a characteristic of a democratic polity, though one may envisage a democracy with strong state intervention costly as this may be. On their own, market forces will not however deliver a democratic polity.

Finally, although there may be a lot of advantage for all the countries of the Mediterranean region in pursuing policies aiming to strengthen democracy and human rights, it must be kept in mind that these policies alone will not resolve all security challenges emanating in the region. In other words, although the advance of democracy may lead to the diminution of mutual suspicions across the region, which may in turn convince governments to lay less emphasis on developing military systems and weapons programmes, non-peaceful or coercive methods will certainly continue to be required even at reduced levels, to counter such threats as terrorism, the proliferation of weapons of mass destruction and classical military challenges. Indeed, it has to be kept in mind that the security *problematique* has changed dramatically since the end of the cold war from an excessive preoccupation with the nuclear balance to other serious worries such as weapons proliferation, terrorism, and lest we overlook its importance, the threat posed by environmental degradation. Hence a measure of realist prudence or caution is also required in confronting the challenges of the Mediterranean region without however allowing such prudence and caution to regress into an exclusive reliance on military means alone. Democratic control must be strengthened in order to prevent this. Furthermore, care must be taken to ensure that measures to combat terrorism and proliferation were not allowed to undermine the foundations of democracy or the progress on democratic reforms achieved so far.

Democracies and War-Proneness

A widely held view in international relations theory, dating back to the classical liberals, holds that democratic countries are less likely to go to war. This belief is based on what has become famously known as the “Kantian democratic peace” theory. This section

summarises the main thrusts of this theory. The theories of democratic peace originate in Immanuel Kant's *Perpetual Peace: A Philosophical Sketch* (1795)⁴, in which the German philosopher articulated the main conditions for the attainment of universal peace, namely that individuals embrace freedom, that the civil constitution of every state is republican, i.e. based on the rule of the people, that such republican states conclude a federal pact between them and that the people of the world would have achieved a universal community where the violation of one right in any part of the world is felt everywhere. Classical liberals argued that democratic freedoms, international trade, freedom of the seas and increased inter-dependencies lead to international stability. President Woodrow Wilson's famous *Fourteen Points* epitomise this philosophy. David Mitrany's 'functionalist' approach as articulated in his essay, *A Working Peace System* (1943)⁵, highlights the hypothesis that growing interdependencies and transnational collaboration and integration to regulate and manage various global activities of a 'functional' nature not only contribute towards the general, universal welfare, but they also make nation-states increasingly inadequate as units of political and social organisation in confronting these challenges of the modern world. Integration by means of functional co-operation in turn also transforms the international system from one based on inter-state rivalry to one founded on more intense though regulated collaboration which leads to peace.

The post-war international organisations mainly established on America's insistence, such as the United Nations (UN), the International Monetary Fund (IMF) and the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), now the World Trade Organisation (WTO), amongst others, (some of which are unfortunately being undermined by a transient US Republican administration) were all creatures of this liberal-functionalist vision. The notion of a

⁴ Reiss Hans (ed), *Kant: Political Writings*, Cambridge Texts in the History of Political Thought, Cambridge University Press, 1991, pp 93-130;

⁵ Mitrany David, *A Working Peace System*, in Nelsen B. F. and Stubb A. C-G (eds.), *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Lynne Rienner Publishers, 1994, pp 77-97.

“security community”, another landmark development in theory building of the post second world war is also worth highlighting. Elaborated in 1957 by Karl W. Deutsch, the “security community” was defined as a group of people who have become “integrated” within a territory to the point that they have attained a “sense of community” characterised by a belief that common social problems can be resolved by processes of dependable peaceful change, normally through institutionalised procedures without the need to resort to large-scale physical force. Thus according to Deutsch, if the entire world were to be integrated into a single security community, war would be eliminated.⁶ Although Deutsch’s notion of a security community referred to both ‘national’ and ‘international’ ones, the impact of this theory was felt more intensely in the international or regional integration spheres. The theory’s intellectual links with Kant, the Classical Liberals and Mittrany are also obvious as are its links with the principles on which the European Union itself is founded. Moreover, the EU believes that what works for Europe can also work in other regions of the world and hence that its political and economic model is exportable as an instrument for dealing with many of the world’s problems.

A 1964 article by Dean V. Babst can be taken as a ‘symbolic’ turning point in the thrust of liberal literature on the subject, when the analysis begins to focus more sharply on the causal link between democracy and peace by reference to empirical data. Babst, focusing on Quincy Wright’s 1942, *A Study of War* suggested that “the existence of independent nations with elective governments greatly increases the chances of the maintenance of peace.”⁷ The rich and varied array of studies of the same genre which followed this article included amongst others the numerous contributions by Michael Doyle, Bruce Russett as well as others such as Melvin Small, J. David Singer, James Lee Ray, and R. J.

⁶ Deutsch Karl W. et. Al., *Political Community and the North Atlantic Area: International Organisation in the Light of Historical Experience*, Princeton University Press, 1957.

⁷ Babst Dean V., “Elective Governments - A Force for Peace”, *The Wisconsin Sociologist*, Vol.3, 1, 1964, pp 9-14.

Rummel. Doyle argued on the basis of empirical evidence that democratic governance, a commitment to human rights and transnational interdependence explain the peace bias of democracies.⁸ Disputes between democratic states, by no means a rarity as amply demonstrated by transatlantic relations or by the frequency of intra-EU disagreements, are not allowed to escalate to the point of issuing threats to resort to military force, let alone to actually using force, because democratic states, which are used to resolving domestic conflicts peacefully, employ mediation and negotiation through bilateral or multilateral diplomatic channels to try to resolve international disputes. It can be added that this kind of behaviour is facilitated by the establishment of international institutions and dispute-settlement mechanisms such as those found within the WTO. Indeed, in 1993, Zeev Maoz and Bruce Russett found compelling evidence to show that to the extent possible, states try to externalise the norms of behaviour that are developed within them and which characterise their domestic political processes and institutions. It follows that when two democracies confront one another in conflicts of interest, they are able to effectively apply democratic norms in their interaction but when the clash is between a democratic and a non-democratic state, the former may be forced into adopting the non-democratic norms of the other. Maoz and Russett conclude that the complete absence of war between democracies is not a spurious correlation, that regime type has a consistent dampening effect on international conflict and that both political constraints and democratic norms provide reasonably good explanations of why democracies rarely fight each other.⁹

Another important aspect of the democratic peace theory concerns the link between free trade and economic interdependence. This

⁸ Doyle Michael, "On the Democratic Peace", *International Security*, Vol 19, No 4, 1995, pp 164-84.

⁹ Maoz Zeev and Russett Bruce, "Normative and Structural Causes of Democratic Peace, 1946-86", *American Political Science Review*, Vol. 87, No 3, 1993, pp 624-638.

aspect was analysed by Russett and John R. Oneal.¹⁰ The basic assumption in this case is that *ceteris paribus*, in a dyadic relationship, trade gives one party a stake in the economic well-being of the other and conflict is thus avoided because the states concerned have something to lose as a result of the disruption of trade by war. In other words, economic interdependence increases the costs of waging war. Russett and Oneal concluded that higher levels of economically important trade as indicated by bilateral trade to GDP ratios are associated with lower incidences of militarised interstate disputes and conflicts. Economic openness is also inversely associated with dyadic conflict. But this observation need not be limited to pairs of countries: “as countries become increasingly open to external economic relations, they become more constrained from resorting to the use of force, even against a rival with whom commercial ties are limited. It is the world’s outcasts, then, that represent the greatest danger to peaceful international relations.”¹¹

Although the findings in favour of the ‘democratic peace’ thesis are quite numerous and strong, some scholars stress a number of other factors that may also have an explanatory value as to why peace is maintained and which directly challenge the ‘democratic peace’ theory. Realism with its focus on the effects of alliance on maintaining stability among allies and the balance of power between adversaries, the effects of the asymmetry of military and economic power, physical distance or proximity and deterrence, remains a potent adversary of ‘democratic peace’ theory. Thus realist approaches led to questions being raised as to whether it is democracy as such which explains the peace that has reigned among democratic countries, during what many realists claim to be certain well defined periods or whether it is the identity of national governing regimes with shared world visions that has discouraged states from going to war against one another. Questions are thus raised as to which is really the explanatory variable of periods of

¹⁰ Oneal John R. and Russett Bruce, “The Classical Liberals were Right: Democracy, Interdependence and Conflict”, *International Studies Quarterly*, Vol: 41, 2, 1997, pp 267-293

¹¹ *ibid.*, page 281.

peace, democracy or the other factors such as the balance of power. It was from such an angle that Raymond Cohen criticised the theory on the grounds that the statistical correlation between democracy and peaceful behaviour was much more restricted than claimed and that the causal link between democracy and peace held only for the North-Atlantic area. He makes a further pointed observation that South America exhibited many of the features of a Kantian peace despite the fact that many of the states of the region are not democracies.¹² Cohen's criticism has been rejected by Russett and Ray, adding that in their democratic phase, the countries of Latin America have shown a stronger propensity towards resolving conflicts peacefully.¹³

Despite the criticism levelled against it, 'democratic peace' theory still has a lot of importance if only because its central thesis, that democratic countries are less likely to go to war, cannot easily be refuted statistically. Democracies are always preferable to other forms of governance judged from the perspective of development and the position of individuals within them. As has been demonstrated by historic experience, governments in a democracy find it harder to start a war because they are accountable to their publics. The force of public opinion is still one that democracies have to reckon with before deciding to go to war making them more constrained (though not always restrained) than authoritarian governments. The Anglo-American occupation of Iraq and the removal of Saddam Hussein illustrates the point. Although overwhelming public opposition to the war did not stop President Bush and Premier Blair from going to war, both face strong public disapproval, which may also mean that both politicians may not be re-elected. Meanwhile, in justifying their actions both politicians speak less of the war having been warranted by the need to eliminate weapons of mass destruction (for obvious reasons) and

¹² Cohen, Raymond, "Pacific Unions: A Reappraisal of the theory that democracies do not go to war with each other", *Review of International Studies*, Vol.20, 3, July 1994, pp 207-223.

¹³ Russett, Bruce and Ray, James Lee, "Raymond Cohen on Pacific Unions: A Response and a Reply", *Review of International Studies*, Vol.21, 3, July 1995, pp 319-323.

more about replacing tyranny by democratic governance in Iraq, a theme that was present from early statements made prior to the war.

Policy Implications

Leaving the theoretical debate aside for the moment, the policy implications flowing from the logic of “democratic peace” seem to have been adopted by major democratic governments. This can be demonstrated by reference to the central importance accorded to it in the USA’s and EU’s foreign policy rhetoric or by the importance given to it by international economic organisations (IMF, OECD, World Bank) who increasingly insist upon the need for “good governance” as a proxy for insisting on “democracy”. From the many public policy statements that make reference to “democratic peace”, this extract from President Clinton’s 1994 “State of the Union” speech is an exemplary one:

“Ultimately, the best strategy to ensure our security and to build a durable peace is to support the advance of democracy elsewhere. Democracies don't attack each other, they make better trading partners and partners in diplomacy. That is why we have supported, you and I, the democratic reformers in Russia and in the other states of the former Soviet bloc. I applaud the bipartisan support this Congress provided last year for our initiatives to help Russia, Ukraine, and the other states through their epic transformations.”¹⁴

It is a line that has not been disowned by the current Republican administration. On the web-site of the US Department of State, the protection of human rights is described as being in the “*national interest*” and one reads that:

“The United States understands that the existence of human rights helps secure the peace, deter aggression, promote the rule of law, combat crime and corruption,

¹⁴ President William Jefferson Clinton, State of the Union speech, 1994.

strengthens democracies and prevents humanitarian crises...”¹⁵

For the EU, human rights, democracy and development go together. In June 1991, the European Council meeting in Luxembourg stated quite clearly that the Union perceives human rights as being *indivisible*, in other words one set of rights, say economic rights, are not prior in importance to the others. Also, that they are not separable from democracy and that they lay the foundations for a holistic social and economic development centred upon the individual.

“The European Council recalls the indivisible character of human rights. The promotion of economic, social and cultural rights, as of civil and political rights, and of respect for religious freedom and freedom of worship, is of fundamental importance for the full realisation of human dignity and of legitimate aspirations of every individual. Democracy, pluralism, respect for human rights, institutions working in a constitutional framework and responsible governments appointed following periodic, fair elections as well as the recognition of the legitimate importance of the individual in a society are essential prerequisites of sustained social and economic development.”¹⁶

The EU Commission states that the Union is “committed to the promotion of democracy, good governance and the rule of law as well as the protection of all Human Rights, civil, political, economic, social and cultural.”¹⁷ In the sphere of external relations, the EU seeks to mainstream Human Rights and democratisation into its policies and actions. Human rights and democracy clauses have been included in Association Agreements signed with third countries since 1991. However, there is still a marked reluctance by

¹⁵ <http://www.state.gov/g/drl/hr>

¹⁶ Conclusions of the Presidency, Annex V, Declaration on Human Rights, Luxembourg, 28-29 June, 1991.

¹⁷ Ibid., Com (2003) 294 final

the EU to severely punish offenders thus causing concern about the priority that human rights are actually given by the EU vis-à-vis other competing demands. A rhetoric-reality gap is evident in the EU on this score.

In so far as the Euro-Mediterranean Partnership is concerned, there is no doubt that the Barcelona Declaration of November 1995, which initiated the process, is underpinned by democracy, human rights and fundamental freedoms (see Annex 2), a policy later reaffirmed by the EU in its *Common Strategy towards the Mediterranean* adopted by the European Council meeting in Santa Maria da Feira in June 2000¹⁸ as well as by the numerous declarations adopted by the Euro-Mediterranean foreign ministers at the end of their periodic meetings. The *Commission's Communications* to prepare for the 4th and 5th Euro-Mediterranean Conferences of Ministers in Marseilles (15-16 November 2000) and Valencia (22-23 April 2002), as well as the recent communication on "Wider Europe"¹⁹, call for greater prominence to be given to Human Rights, democracy, good governance and the rule of law in the EU's relations with its Mediterranean partners, and made a number of concrete proposals to this end. These covered in particular systematic discussion of Human Rights and democracy in all contacts between the EU and the partners with a view to promoting a structural approach to progress; closer linkage of MEDA allocations to progress in these fields; setting up joint working groups of officials between the EU and the partners; encouraging the signature, ratification and implementation of relevant international instruments; and recognition of the role of civil society. In the *Action Plan* resulting from the Valencia conference Ministers reiterated their firm political commitment to democracy, Human Rights and rule of law in the region and agreed, under the political and security chapter, to reinforce political dialogue. They asked Senior Officials to study setting up a more structured dialogue in order to increase effectiveness.

¹⁸ OJ L 183 of 22nd July 2000.

¹⁹ Com (2003) 104 final, Brussels 11.3.2003.

For the southern rim countries of the Mediterranean region it is important to note that this policy line is unlikely to change in the near future. European and Western public opinion is also likely to continue to sustain this line. Hence, the EU's Mediterranean partners must rest assured that this topic will frequently recur in their dealings with the EU, implying that they have to really factor it into both their domestic as well as external policies. The end of the cold war has, rightly or wrongly, strengthened, not weakened, the USA's and Europe's ability to stress more strongly this policy line. Hence pragmatism constrains the EU's Mediterranean partners to cease considering this issue as one in which a "no war, no peace" could last for ever.

Democracy and Development

Development comprises more than just economic growth, notwithstanding that the latter is a key element of the former. In addition to economic growth, development also requires increased enjoyment of other non-economic goods such as education and health services as well as rights such as freedom. Hence, economic growth by itself is not a sign of real progress unless accompanied by a fairer distribution of wealth and welfare. As Amartya Sen argues, economic growth by itself is not a complete and exhaustive manner in which to measure the success or otherwise of democracy. But does democracy enhance the rate of development? The answer is important in the context of the Euro-Mediterranean Partnership: if the reply is in the affirmative then there are sufficiently good reasons why the Union should insist more strongly on the promotion of human rights and democratic freedom. A second and related question could be: How is the political aspect of democracy (discussed in the previous section) related to the economic one?

Classical liberals and the philosophers of the Enlightenment have long honed in on the negative implications of war and its material and economic costs. War avoidance is logically welfare enhancing, all other things being equal, because it prevents the unnecessary destruction of human beings and material assets allowing more wealth for distribution, assuming of course the existence of

efficient distributive institutions to achieve this. As John Stuart Mill argued, increased wealth also permits society to cultivate other human needs such as the arts.

The parameters of a discussion on democracy and development have been summarised by Georg Sorensen very succinctly.²⁰ The first argument in Sorensen's appraisal concerns the oft repeated criticism that democratic governance cannot guarantee sufficient order in society to permit brisk economic growth and that since the odds are increasingly stacked against the successful promotion of development, which requires ever higher levels of state intervention, then authoritarian governments are more suited to promote economic development than democracies. This is what Sen, quoted in the concluding section of this paper, refers to as "the Lee Hypothesis". Furthermore, economic growth requires savings and investments, which implies that consumption needs to be curbed. But in a democracy, politicians having to seek periodic re-election will encourage consumption and promote welfare, in other words achieving short-term, populist aims takes precedence over the longer-term ones of economic development.

Of course, many of the theorists who support this line of argumentation do not claim that authoritarianism needs to become a permanent feature of developing societies. According to these, the purpose of authoritarianism is outworn once the state in question has successfully overcome the initial developmental hurdles. Critics of this approach, Sorensen points out, rightly claim that authoritarianism leads to arbitrary rule and that only democracy promotes a predictable environment in which economies can flourish. Political freedom is the handmaiden of development and without it citizens will not feel secure enough to consistently pursue economic goals.

The argument that only an authoritarian state can promote development has been rubbished in the post-colonial experience of many countries and by the record of communist governments. Strong governments do not outperform market forces in the

²⁰ Sorensen Georg, *Democracy and Democratization*, Westview Press, 1993

efficient allocation of economic resources although some government intervention is required to ensure a better distribution of wealth and to take care of market failures. That said, the notion that democracy automatically leads to development is also false. The case of India is instructive in this respect: for many years the world's largest democratic state pursued a centrally planned economic development policy with rather dismal economic results. When India abandoned this path, it experienced phenomenal economic growth rates. Sorensen argues that China, led by an authoritarian government, was more successful at eradicating poverty than India, notwithstanding that post-Mao revelations to the effect that many millions of Chinese perished as a result of famine and misconceived policies such as "The Great Leap Forward" now place doubt on China's comparative "success". Indeed, the main argument is that Chinese authoritarianism had prevented the truth from becoming known and thus prevented or delayed corrective action from being taken by the Chinese authorities to deal with policy failures. By contrast India, as Sen points out, has not experienced serious famines since independence.

The examples of India and China, flawed as they are and as qualified above, were employed by scholars to show that democracy does not automatically lead to economic growth and that some authoritarian governments can also be successful in achieving development. The conclusion drawn is perhaps correct in that it may be a mistake, at least logically, to claim that the class of all democracies is good and the class of all authoritarian governments is bad for development. Probably one has to distinguish as Sorensen does between types of democracies and types of authoritarianism because of their differentiated impact on development. However, it seems to be true that new revelations of what actually happened in China during the Maoist era have led to more than reasonable doubt as to veracity of its success in comparison to India's.

Sorensen denies that there can be a trade-off between democracy and development. Last but not least he emphasises that economic growth alone really tells us nothing about development. More

important is the distribution of welfare gains achieved. In this case democracies tend to be more successful at ensuring a fairer and a more equitable distribution of welfare.

Economic Performance, Democracy and Human Rights

In the light of the previous discussion a second question needs to be posed: in a situation of peace and *ceteris paribus*, would a democratic society experience a better rate of development than a state under authoritarian rule? Do democracy and human rights autonomously affect the rate of economic growth? Research has shown that the answer to this question is not clear. Common sense seems to dictate that democracy provides the good governance, stability and confidence required to encourage investment and growth. But in 1997, a study conducted by Jonathan Isham, Daniel Kaufmann and Lant Pritchett led to the rather startling conclusion that there exists a strong and consistent link between the extent of civil liberties in a country and the performance of World Bank supported projects. But this performance did not appear to be affected by democracy.²⁰ The writers went on to conclude that, civil liberties are instrumental in increasing government efficacy and in reducing the incidence of corruption. Hence they lead to bigger economic growth rates. It is difficult however to accept how civil liberties and democracy could be dichotomised as was the case in this study.

Insistence on “good governance”, democracy and human rights as a means to sustained economic growth has become increasingly popular since the fall of Communism. Of course international organisations such as the IMF and the World Bank often stop short of openly invoking human rights and democratic principles as being essential for economic growth lest they be accused of interfering in the internal affairs of states. Indeed, the conditions imposed by the World Bank and the International Monetary Fund

²⁰ Isham Jonathan, Kaufmann Daniel and Pritchett Lant, “Civil Liberties, Democracy and the performance of Government Projects”, *World Bank Economic Review*, Vol 11, pages 219-42.

on aid recipients with a dismal human rights and democracy record have been at the epicentre of controversy. Sergio Pereira Leite, the IMF's Assistant Director in Europe, in a contribution to *Le Monde* observed that it is not the organization's business to impose the 'human rights' conditionality on the assistance it gives to its member states.²¹ Moreover, by supporting sustainable growth and a stable macro economic environment, the IMF is also indirectly fostering human rights. While not being the IMF's business, countries' observance of human rights is scrutinised by international organisations established for that purpose. Leite also claimed that countries that display egregious disrespect for human rights find that the international community is unwilling to provide the financial resources necessary to make their adjustment programmes viable. And hence many countries voluntarily include human rights in their Poverty Reduction Strategy Papers.²² He did however claim that the IMF supported a "rights-based" development strategy that includes among its ingredients, "active protection of civil and political liberties...broad participation in policy design." Leite's careful choice of words indicates that although International organisations are keen to avoid criticism of interfering in the internal affairs of countries by insisting on political reform, their increased insistence on "good governance" is often synonymous to a call for full scale democratic reform.

Shifting the argument a little to the Arab world and the Mediterranean, the UNDP's *Arab Human Development Report 2002* identifies a number of major deficits in the Arab countries and particularly the following: freedom, women's empowerment and human capabilities/knowledge.²³ The report points out that of the world's seven regions, the Arab world had the lowest freedom score in the late 1990s. The report calls for concerted action towards political and democratic reforms as a means towards achieving development. Although the freedom deficit is not singled

²¹ *Le Monde*, September 4, 2001.

²² Leite Sergio Pereira, "Human Rights and the IMF", *Finance and Development*, Vol. 38, 4, December 2001.

²³ *Arab Human Development Report 2002*, UNDP, New York, 2002

out as the only cause of underdevelopment, the report does not hesitate in describing it as the primary one. In the meantime, the European Commission (Com 2003 294 final) has summarised the main challenges emanating from the Euro-Mediterranean region as follows:

- Deficits in governance hamper the development of democratic values, and the promotion and protection of Human Rights;
- Marginalisation of women undermines political representation and hampers economic and social development;
- Implementation of international Human Rights conventions is poor;
- Legal and judicial systems lack sufficient independence;
- NGOs working in the civil and political spheres are weak, severely circumscribed in their action and cut off from international networking;
- Education, though relatively better funded than in many other developing countries, is unevenly dispensed, does not serve to overcome traditional discriminatory patterns and is ill adapted to the requirements of the modern economy;
- Authoritarianism and poor economic and social performance favour political marginalisation and provide fuel for radical movements and violence;
- Some political interpretations of Islam exploit cultural differences to question the universality of Human Rights.

Up to the publication of the UNDP report, studies focusing on the Mediterranean have tended to be rather cautious in blaming the lack of democracy as one of the main factors for the region's disappointing economic performance and for failing to attract

sufficient amounts of foreign direct investment (FDI), which is a strong propellant of economic growth. Among the developing countries, the Mediterranean region (though there are differences among the countries of the group) is the worse performer in the attraction of FDI. The FEMISE network blames bureaucracy for this, and possibly political instability.²⁴ Other negative factors mentioned include half-hearted privatisation programmes, the level of corruption, a legal framework that does not adequately protect property rights, lack of financial institutions in some countries, a reluctance to apply the law, as well as a shortage of skills. The political instability often cited refers both to the Middle East problem as well as the internal situation in some of the southern rim countries. A recent study has concluded, on the basis of empirical evidence, that democratic governments attract higher levels of FDI because such governments are associated with lower country risks for investors. It was estimated that democratic regimes attract as much as 70 per cent more FDI as a percentage of GDP than do authoritarian regimes.²⁵ The study just quoted as well as its findings should instigate further research in the problems of the region and the questions it poses.

Concluding Section

Increasingly in the 1990s, the 1998 Nobel Prize winner Amartya Kumar Sen,²⁶ has focused on the link between democracy and development. Some of his main ideas on the subject are being reproduced here at some length since they not only hold the answer

²⁴ "The Impact of EU Enlargement on the Mediterranean Partners", FEMISE contribution to the 7th Annual Meeting of Experts on Economic Transition, 23-24 April, 2003.

²⁵ Jensen Nathan M., "Democratic Governance and Multinational Corporations: Political Regimes and Inflows of Foreign Direct Investment", *International Organization*, Vol. 57, 3, pages 587-616.

²⁶ Sen Amartya Kumar, "Democracy as a Universal Value", *Journal of Democracy* 10:3, 1999 Carnegie National Endowment for Democracy and the Johns Hopkins University Press.

to many of the questions raised in the Democracy-Development debate developed above, but they also throw light on points for possible further research. Sen claims that:

“...among the great variety of developments that have occurred in the twentieth century, I did not, ultimately, have any difficulty in choosing one as the pre-eminent development of the period: *the rise of democracy*.”

... Throughout the nineteenth century, theorists of democracy found it quite natural to discuss whether one country or another was "fit for democracy." This thinking changed only in the twentieth century, with the recognition that the question itself was wrong: *A country does not have to be deemed fit for democracy; rather, it has to become fit through democracy.*

It is often claimed that nondemocratic systems are better at bringing about economic development. This belief sometimes goes by the name of "the Lee hypothesis," due to its advocacy by Lee Kuan Yew, the leader and former president of Singapore. He is certainly right that some disciplinarian states (such as South Korea, his own Singapore, and post-reform China) have had faster rates of economic growth than many less authoritarian ones (including India, Jamaica, and Costa Rica). The "Lee hypothesis," however, is based on sporadic empiricism, drawing on very selective and limited information, rather than on any general statistical testing over the wide-ranging data that are available. A general relation of this kind cannot be established on the basis of very selective evidence. For example, we cannot really take the high economic growth of Singapore or China as "definitive proof" that authoritarianism does better in promoting economic growth, any more than we can draw the opposite conclusion from the fact that Botswana, the country with the best record of economic growth in Africa, indeed with one of the finest records of economic

growth in the whole world, has been an oasis of democracy on that continent over the decades. We need more systematic empirical studies to sort out the claims and counterclaims.”

Sen accepts democracy as a universal value and that there are no ‘cultural’ impediments which prevent certain regions from being democratic (e.g Islam). He argues that when one examines the connection between political and civil rights, on the one hand, and the prevention of major economic disasters, on the other, it becomes evident that political and civil rights give people the opportunity to draw attention forcefully to general needs and to demand appropriate public action. Indeed according to Sen, the response of a government to the acute suffering of its people often depends on the pressure that is put on it. The exercise of political rights (such as voting, criticizing, protesting, and the like) can make a real difference to the political incentives that operate on government. He concluded by drawing attention to another significant point:

“I have discussed elsewhere the remarkable fact that, in the terrible history of famines in the world, no substantial famine has ever occurred in any independent and democratic country with a relatively free press. We cannot find exceptions to this rule, no matter where we look...”

He continued by showing that historically it can be shown that it is in countries under authoritarian rule that governments have been unable to correct economic policies in time when these were harming their own citizens. Furthermore, democracy helps a country develop its values which are important for spurring on development. Indeed, Sen claims, “Democracy is not a luxury that can await the arrival of general prosperity.”

Some of the arguments developed by Sen, are equally applicable to the situation in the Mediterranean region. This region has been characterised as a zone of instability with a varied list of troubles - sub-regional conflicts that affect the region as a whole, terrorism,

demographic pressures, unemployment, illegal immigration and a human rights and democracy deficit. Historic experience has shown that military power alone cannot resolve the conflicts. However, if Sen's prognosis is correct, democracy can lead to more responsible governments - which is what is needed to encourage more economic growth.

In recent years many of the countries of the Mediterranean region have embarked upon a process of economic reform that has led to their economies being opened up and further integrated into the global economy. But political reform has lagged behind all this and it appears that it has also fallen behind that of other regions of the world. Recalcitrant governments and opponents of democracy have often resorted to a multi-varied arsenal of objections to democracy including the non-universality of its principles, its "alien" "Western" foundations, its non-compatibility with Islam or cultural differences, that it increases chaos in times of transition when strong leadership is required and the fact that the time might not be ripe for it, certainly not before a higher level of economic development is achieved. On the contrary it has been argued here that the strengthening of human rights and democratic freedoms has a number of advantages for the Mediterranean region:

1. It enhances international peace and security in the region.
2. It provides a sounder basis for future economic growth.
3. It ensures that an all-encompassing development is achieved which improves the lives of most individuals and places the individual at the centre of economic life.

At the same time, however, democratic reforms and the democratic peace should not be seen as a panacea for all the region's troubles. While it is true that democracy erodes mutual suspicions and the insecurity that grows out of them, thus providing a framework for robust economic growth and a stronger basis for strengthening overall security in the region, a number of other challenges such as terrorism and the proliferation of weapons of mass destruction may require additional means and action, as well as a prudential level of military preparedness. The spread of democracy and control over

government actions by the people ensure that the use of such coercive means is capped at a lower acceptable level.

Democracy and the rule of law are also essential for the building of a legal framework and mutual trust to help the process of south-south economic integration. Just as the lack of transparency obstructs North-South economic relations in the region, it is difficult to see how this cannot also negatively influence the growth of south-south economic relations.

Resistance to democratic reforms comes from various quarters as do the justifications for it. It is argued for example that with many of the governments of the southern rim facing strong internal challenges to their rule, an accelerated pace of political reform may be detrimental to everyone's interests given that it will unravel the long standing structures that have held many of the Mediterranean societies together for more than three decades and throw the whole region into chaos. On the other hand the analysis in this paper shows that political reform which in effect closes the gap between rhetoric and reality by establishing democratic societies is essential for creating the conditions that lead to the realisation of that much desired but elusive economic growth, which is the cornerstone of development.

The Commission's proposals to deal with the human rights and democratic deficit in the Mediterranean region provide a good start but offer no guarantees that they will be achieved. The lack of methods with which to encourage recalcitrant states to reform is one problem; the other is the ambivalence and lack of unity between the EU institutions themselves which is often exploited by those who want to postpone political reform. There is yet another danger already referred to by many in the past and more recently by the UN Secretary General: the measures that are being adopted at the national level to combat terrorism, and which often and purposely are ambiguously phrased to give governments the widest possible powers, can also be used to undermine democratic control. What has been achieved so far may yet be swept aside by these changes. Has the counter-reformation in the Mediterranean commenced? The terrorist threat has boosted some transnational

alliances where none or perhaps even hostility existed in the past, positively instigating some closing of ranks. Following the Casablanca attacks of May 16th, Algeria and Morocco strengthened their collaboration to combat terrorism. Positive as they may be, such initiatives can only remind us of the need to strengthen democratic safeguards to prevent a roll back of what has been achieved so far.

Finally although a direct causal link has not been proved to exist between democracy and international peace and democracy and economic growth, all indicators discussed here seem to point to the fact that democracy does create the conditions which lead to both - peace and security as well as economic growth. This assertion is likely to remain controversial for some time. As argued here, just as democracy does not always lead to peace or economic growth, nor can it be claimed that authoritarianism necessarily produces conflict and economic stagnation. But the claim that democracy is more likely to lead to peace and development while authoritarianism is more likely to be associated with conflict and slow growth has been borne out by the arguments presented here.

Finally, as argued in this paper, the Commission's proposal to strengthen human rights and democratic freedom in the Mediterranean region is not only a welcome initiative, because as Sen would argue, these values are good in themselves, but also because the policy has both positive economic as well as positive political ramifications.

Annex 1

European Commission Recommendations of May 2003 on Democracy and Human Rights in the Euro-Mediterranean Partnership

Recommendation N° 1

The Union should ensure systematic inclusion of Human Rights and democracy issues in all dialogues taking place on an institutionalised basis: within the format of the Association Councils (Ministerial level) and Association Committees (Senior Official level) that monitor the implementation of the Agreements, and in other political dialogue formats such as the Troika. It should explore with partners the possibility of establishing technical sub-groups to address issues related to Human Rights and democratisation. A better operational focus should be sought including co-operation on issues such as legal reforms and the legal frameworks governing the operation of NGOs and other Non-State actors.

Recommendation N° 2

In order to be able to develop and deepen a regular, in depth dialogue on Human Rights and democratisation, increased institutional knowledge and documentation on the situation and key issues in each partner country is needed. Commission Delegations in close co-ordination with Member States' embassies should draw up an "état des lieux" in each country, on the basis of a standard grid of analysis, and provide regular updates through periodical reports.

The analysis of the situation thus obtained should be systematically discussed between Heads of Missions, used to make an input into "EU Human Rights fact sheets" to be elaborated by HoMs and regularly revised in the relevant Council Working Groups. The conclusions reached therein should be translated into concrete proposals in the various formats of the dialogue, as outlined above.

The Commission will also systematically include Human Rights and democratisation in the dialogue conducted locally by its Delegations with Mediterranean partners.

Recommendation N° 3

The Commission should aim to ensure coherence and consistency inter alia through strengthening co-ordination between Commission Delegations and Member States' embassies. This should take the form in particular of:

- the convening of EU expert meetings at country level on the implementation of EIDHR and Human Rights related aspects of the MEDA programme;
- enhanced input into HoMs meetings on Human Rights and democracy issues;
- working to ensure a more active role in the implementation of UN Resolutions and recommendations in the area of Human Rights, including through appropriate follow-up by its Delegations of the recommendations made by UN treaty bodies and in connection with visits by UN Special Rapporteurs and Working Groups to the countries concerned.

The Commission should also take a more proactive role in the initiation of discussion within geographic Council working groups on Human Rights issues, including when issues of a political nature arise which are linked to the implementation of co-operation in the area of Human Rights and democratisation.

Recommendation N° 4

At national level, the Commission Delegations should organise with Member States regular workshops with civil society, seeking as conditions allow a constructive involvement of national authorities. As much as possible, efforts should be made for this dialogue not to be limited to the national civil society but to reach

out to civil society organisations working at the regional level. The agenda would be discussed between Commission Delegations and Member States.

These workshops would serve to:

- contribute to overall EU knowledge of local conditions, thus providing valuable input to the formulation of EU policy, including in the establishment of National and Regional Indicative Programmes;
- generate recommendations to assist with the programming of EIDHR and the identification of projects;
- contribute to structuring the debate at the regional level through the civil fora held in the framework of the Barcelona process;
- promote EU policies in the area of Human Rights, democratisation and rule of law including gender, as cross-cutting issues;
- in addition, these meetings will help associations, foundations and NGOs working in the region to better structure and co-ordinate their work.

Recommendation N° 5

National Action Plans would serve three purposes:

- analysis of the context and situation particularly as regards legislation related to Human Rights and the identification of common overall objectives;
- drawing up a list of specific action points accompanied by measurable benchmarks of performance with clear timelines;

- identification of the technical and financial assistance needed to achieve the objectives and specific targets.

National Action Plans should be complementary and related to other economic and social development plans (eg under MEDA cooperation) and could be financed through MEDA, supplemented as appropriate by other budget lines. These plans could serve to:

- analyse constitutional and other legal rights and propose reforms to legal and regulatory frameworks;
- support the implementation of Human Rights treaties to which each State is a party and promote the adherence to those international instruments to which the given State is not yet a party; support the development of national legislative frameworks, where necessary;
- Analyse the position and rights of women in their respective societies and propose how best to involve them in the development of their countries;
- support the development of appropriate legislative and administrative structures;
- support the integration of a national dialogue with civil society into national actions;
- promote the exchange of information on best practices and encourage their integration into national action;
- promote adoption and implementation of international standards and adherence to international instruments;

As regards the status and activities of NGOs and other Non-State Actors, National Action Plans should:

- identify modifications to the legal or administrative frameworks necessary to implement international

commitments concerning the status and activities of NGOs and other NSAs ;

- strengthen the capacity of NGOs and other NSAs through practical training;
- promote networking between local and European NGOs and other NSAs;
- link local NGOs and other NSAs to international networks;
- develop co-ordination amongst NGOs and international organisations.

The Community would participate in the financing of those national or regional (see below) Action Plans that fulfil agreed minimum requirements. Since not every partner will be ready immediately to participate in such an exercise, in the short term the objectives will be to establish National Action Plans with, at first, two or three partner countries. As these plans are implemented, others can be drawn into the process.

Recommendation N° 6

Regional or sub-Regional Action Plans should be established whenever two or more partners want to develop further co-operation on concrete activities linked to bilateral activities on Human Rights as indicated in the road map of the Valencia Action Plan. Such Action Plans could focus on issues addressed in future regional programmes under MEDA such as those on women's rights or co-operation in the field of justice. They should also provide a bridge to other multilateral activities, i.a., in the follow-up to be given to the UNDP Arab Human Development Report. Regional Action Plans could also reinforce the scope for co-operation with regional bodies like the Arab League.

Recommendation N° 7

The elaboration of future *National Indicative Programmes*, beginning with the 2005-2006 exercise, will be used to further mainstream the promotion of good governance, Human Rights and democracy in the MEDA programme. In line with the Marseilles Communication referred to earlier, co-operation under MEDA should better reflect the progress of partner countries in the Human Rights and democratisation areas. Going beyond the specific support that may be mobilised for measures under the national or regional action plans, an additional substantial allocation will be set aside within MEDA to be made available to those partners who are working to develop and implement National Action Plans. It will be allocated within their NIPs to finance actions not necessarily directly related to Human Rights and democratisation.

The Human Rights dimension of *Country Strategy Papers* will be further enhanced. In this work, due account will also be taken of the conclusions of the UNDP Arab Human Development Report 2002, especially those regarding good governance and gender issues.

Recommendation N° 8

In the elaboration of the Regional Indicative Programme (RIP) for 2005-6 the Commission will give full consideration to the ways in which to include support for the strengthening of Human Rights and democracy as well as the involvement of civil society. In addition, the Commission will prepare an evaluation of the impact of the various meetings of the Civil Forum which have taken place prior to Euro-Mediterranean meetings of Foreign Ministers; in that context it will consider ways in which the Civil Forum could develop a structure such that the outcomes of its meetings have a more operational impact on the activities of the partnership and the involvement of civil society in them. The RIP (2005-2006) will also take into account the conclusions of the 2002 UNDP Arab Human Development Report.

Recommendation N° 9

The EIDHR's strategy as regards the Mediterranean partners should be revised with a view to strengthening the capacity of civil society on a regional basis. This will be done through the creation or consolidation of regional networks of non-governmental operators that might include European NGOs. These strengthened, long-term networking and linkages will allow for exchanges of information and best practices as well as capacity building and will be based on concrete, result oriented activities in one or more of the following fields:

- freedom of association and expression (including monitoring/advocacy around legislative frameworks governing NGOs and other NSAs, Human Rights defenders);
- protection/advocacy on the rights of specific groups;
- good governance and the fight against corruption.

In addition EIDHR post-2004 should pay particular attention to further enhancing the complementarity between EIDHR and MEDA programmes, particularly as regards the funding of activities that will be identified in the National Action Plans.

Recommendation N° 10

All the available instruments for election support (political dialogue, MEDA and EIDHR) should be used in a coherent and complementary manner to seek the improvement of the overall election framework through co-operation with both public authorities and civil society. The observation of elections should be considered when, given the specific situation, it has a real added value to offer.

Annex 2

The Euro-Mediterranean Partnership and Human Rights

The major objective of the creation within the Euro-Mediterranean region of “an area of dialogue, exchange and co-operation guaranteeing peace, stability and prosperity requires a *strengthening of democracy and respect for Human Rights*, sustainable and balanced economic and social development, measures to combat poverty and promotion of greater understanding between cultures, which are all essential aspects of partnership”.

The participants undertake to:

- act in accordance with the UN Charter and the Universal Declaration of Human Rights;
- develop the rule of law and democracy within their political systems;
- respect Human Rights and fundamental freedoms, including freedom of expression, association, thought, conscience and religion;
- give favourable consideration, through dialogue between the parties, to exchanges of information on matters relating to Human Rights, fundamental freedoms, racism and xenophobia;
- respect and ensure respect for diversity and pluralism in their societies and combat manifestations of intolerance, racism and xenophobia;
- The participants stress the importance of proper education in the matter of Human Rights and fundamental freedoms.

Under the social, cultural and human “chapter”, participants:

- attach particular importance to fundamental social rights, including the right to development;
- recognise the essential contribution civil society can make in the process of development of the Euro-Mediterranean Partnership;
- will encourage actions of support for democratic institutions and for the strengthening of the rule of law and civil society [...];
- undertake to guarantee protection of all the rights recognised under existing legislation of migrants legally resident in their respective territories;
- underline the importance of waging a determined campaign against racism, xenophobia and intolerance and agree to cooperate to that end.

Bilateral legal framework - Association Agreements

The multilateral approach in the Barcelona Declaration has its counterpart in the bilateral approach to Human Rights and democratic principles expressed in the Association Agreements already concluded or in the process of being negotiated between the EU and its Member States on the one hand, and each of the Mediterranean partners on the other.

Since 1992, the EC has included in all its agreements with third countries a clause defining respect for Human Rights and democracy as ‘essential elements’ in the relationship.

EUROPEAN UNION: A CIVILIAN OR A POLITICAL POWER IN THE EURO-MEDITERRANEAN PARTNERSHIP?

ARMAGAN EMRE ÇAKIR

This article claims that within the framework of the Euro-Mediterranean Partnership, the Union mainly assumes the role of civilian power. Sometimes it also has to assume the political power role and becomes influential by using the attraction of full-membership. However, in cases like the conflict in the Middle East, where the Union still wants to be influential but the 'membership' instrument cannot work, the Union displays a poor record. In such situations, institutionalisation of the security dimension of the Euro-Mediterranean Partnership may help.

Introduction

Among the foreign policy choices before any international actor is that of determining its position on the isolationism-internationalism continuum. The ends of this range are marked by minimal (that is the isolationism end) and maximal (that is the internationalism end) participation in the international system. In the case of the European Union (EU), if taken as a unified entity acting as an international actor, it is difficult to pinpoint a precise value on this continuum as this value has changed considerably over time in terms of intensity, nature as well as according to the region of the world in question.

In basic terms, it would not be wrong to claim that the EU has displayed a shift towards the internationalist end progressively. Until the beginning of the 1990s, the Union was more concerned with completing its political and economic integration process, and this process was indeed almost completed with some positive results like the Single Market and a single currency as scheduled. Since the Treaty of Maastricht, however, the Union has been trying to develop an effective common foreign and security policy with an internationalist shade. An almost simultaneous qualitative change in the nature of this process occurred in the sense that whilst the

Union has rather been seen as a civilian power in the international scene until recently, there now are the signs of its aspiration to become a political power too. Some regions or country groups like the African, Caribbean and Pacific (ACP) states, the Balkans and the Mediterranean have been priority-areas in the Common Foreign and Security Policy (CFSP) of the Union. Among these, the Mediterranean exhibited a typical case since the relations between the Union and the countries of the region have always had a political aspect; different than the case of the other regions with which the Union has relations, since as early as the 1970s the Union established contacts with the Mediterranean countries which go beyond providing financial and technical assistance. Since then, the political/security element gradually gained importance and now, this article claims, it needs new instruments like a new organization to govern some issues in this realm.

The Two Faces of the Foreign and Security Policy of the EU

The sources that examine the EU as an international actor (for example (Duchéne, 1973), (Hill, 1990), (Bretherton and Vogler, 1999) or (Ehrhart, 2002))¹ draw attention to the fact that the European Community (EC) gave the impression of a civilian power in its first decades. That means that in its external relations the Community preferred quiet diplomacy, economic interdependence, multilateral connections and exchange. In concrete terms, it favoured persuasion to coercion; instead of solely relying on European institutions, it followed multiple media and fora of discussion; and finally, it pursued open diplomacy and encouraged public discussion of foreign policy matters (Hill, 1990: 31-35).

Parallel to its ‘civilian power’ identity, the Community developed a ‘political power’ identity. If we take political power literally and in its formal and institutionalised form, what we see is a series of scattered -and belated- attempts in the history of the Community in

¹ The image of the Community as a civilian power was introduced to the literature first by Duchéne (1973). Then, after Bull’s (1982) criticism of the EC as a civilian power, Hill re-examined the question whether the EC was indeed a civilian power or a political power.

this framework: as late as 1970, the Luxembourg Report established the European Political Cooperation (EPC) mechanism which was based on mere foreign policy co-operation and co-ordination. The Single European Act (SEA), then, constituted a legal basis for the EPC. Nevertheless, the result of the process has been the appearance of the (CFSP) of the Union as a separate and intergovernmental pillar with the Treaty of Maastricht in 1992.

However, the ‘political power’ identity of the Community as a function thrived independently from and earlier and more remarkably than the inchoate institutional structures it was supposed to emanate from. Whereas the ‘civilian power’ identity presupposed that external relations be based on persuasion and negotiation, the Community started using its economic potency for political purposes; persuasion and negotiation were replaced by coercion and compulsion with economic means. Whilst there was no mention of foreign or security policy in the Treaty, the Community was devolved substantial powers in the field of external economic relations. Through the integration process based on the Treaty, a customs union was set up against the outside world, and a Common Customs Tariff was levied. The term ‘fortress Europe’ was frequently used to denote the state of the Union in this period. The powers of the Community in the field continuously increased to include external representation and negotiation by the Commission in international trade matters. The external relations of the Community used “both carrots (offering or granting rewards) and sticks (threatening or inflicting non-violent punishment)” (Smith, 2000:38).

Nonetheless, examples of the Community directing its political power in this sense specifically and conspicuously on a focal point are infrequent. A rare illustration of this kind may be the relations of the Community with the central and eastern European countries (CEECs). In the last decade, the Community arguably applied an imposition for them to accept specific development directions: an offer of membership was presented to them as a ‘carrot’ which was made conditional to some policy changes mainly on the basis of the Copenhagen criteria. This approach of the Community overlaps with the political power pattern of behaviour (*Ibid.*).

This leads us to examine whether the EU is willing and/or able to act as a political power, and if it is, whether it can do that each time by exploiting the appeal of full-membership. The Mediterranean policy of the Union will constitute a suitable and interesting case to inquire about these questions.

EU's Approach to the Mediterranean: A Civilian or Political Power?

The origins of the Mediterranean policy of the Union go back to the year 1994. In June 1994, the European Council in Corfu decided to prepare a proposal for a Mediterranean policy. Since 1991, trade and aid relations between the Union and its Mediterranean neighbours had been overshadowed by the Union's close relations with the CEECs. Moreover, the Union was trying to achieve the following specific objectives related to the region: preventing wars among the countries of the region, ensuring stabilization by reducing socio-political conflicts, obstructing exports of terrorism and drugs from the region, and impeding the flow of illegal immigration (Rhein, 1996: 77-78). In 1995, the ambitious Euro-Mediterranean Partnership (EMP) project was launched, and since then, the co-operation between the two parts has flourished to cover such areas like environment, science, technology and industry. However, this expansion in terms of content did not entail a comparable change in nature; in its Mediterranean policy as such the Union remained mainly a civilian power². Bretherton and Vogler (1999: 156) affirm this argument by stating that "(i)n the Mediterranean region, even where economic presence is substantial, as in relations with Israel and the Maghreb countries, this does not provide a basis for political influence". In a more detailed fashion, Onursal says that the EMP bears all the characteristics of a civilian power approach:

² An interesting view of the relations between the Union and the Mediterranean countries from this perspective, is that of Pace (Pace, 2002) who examines EU-Mediterranean relations in the context of the concept of 'otherness'.

- It is a partnership based on developing socio-economic structures in Mediterranean countries in order to encourage them to transform themselves into countries respectful of democracy, good governance and human rights.

....

- The EMP has a multilateral and multidimensional framework which requires both vertical and horizontal action and co-operation. Besides bilateral agreements between the EU and each of the Mediterranean countries providing special status for Mediterranean Non-Member Countries (MNCs), there are regional arrangements among the Mediterranean countries which provide a framework for horizontal co-operation.

....

With such a use of multiple avenues, the Community aims to prepare the ground for political dialogue to reduce conflicts and for closer relationships in a wide range of areas such as industry, energy, environment, and communication technologies.

....

- In order to reduce conflicts and misunderstandings inherent in the region, which have prevented any kind of co-operation for years, various kinds of meetings are taking place in the EMP process³:
 - Euro-Mediterranean Civil Forum is an open area of discussion for the future of the Mediterranean region and the partnership, and it has working groups making efforts for the development of regular contacts between the different dimensions established by the Barcelona Declaration.

³ The network of meetings and conferences has developed much since then (see (Bretherton and Vogler, 1999: 160-161) for a later account). However, this character of the system has not changed.

- A Parliamentary Forum prospected, gathering the members of the EP, of the parliaments of the 15 Member States, and of the parliaments of the 12 Mediterranean partners.
....
- Conferences among Foreign Ministers are organised periodically.
....

Consequently, the EMP process has the characteristics of the civilian model foreign policy of the EU which results from, according to Hill, the intellectual impact of a new model of interstate relations, the disposition of considerable economic influence over the management of international economy, the possession of a vast network of contacts and agreements with every region of the international system. (Onursal, 1997: 6-7)

The post-Maastricht literature on Euro-Mediterranean relations includes pieces which may imply that the authors saw the Union taking on a political power status over the region. In 1997, Piening was claiming that the mode and especially the encompassing nature of the relations between the EC and the CEECs since 1989 had suggested that a similar approach may be reproduced for the Mediterranean (Piening, 1997: 80). Similarly, Bretherton and Vogler asserted that with the impetus gained from the Maastricht Treaty, from the experience with the CEECs -here they refer to Piening-, and from the positive atmosphere created by the progress -of the time- in the Middle East Peace Process, the Union may expand the scope of its approach towards the Mediterranean.

But, these expectations have not been met and the Union has preferred to deal with the so-called soft security issues⁴ as by their

⁴ In the context of the Mediterranean, hard security issues can be listed as the conflicts in the Middle East, the conflicts between Turkey and Greece, the problem of weapons of mass destruction, and the security of energy supplies. Soft security issues, on the other hand are the need for economic co-operation, the flow of immigration, the environmental questions, and the problems related to terrorism, minorities and human rights.

mainly socio-economic nature they are more suitable to being managed by a civilian power approach. Soft security issues require lesser imposition of policies than in the case of hard security issues, and may be sorted out within the mechanisms described in the quotation from Onursal cited above. A group of writers believe that this group of issues should have priority in the Mediterranean agenda of the Union anyway. The famous think-tank the RAND Corporation, for example, holds that excessive emphasis on hard security issues is a simplistic depiction of the problems, and that the situation in the region is shaped more by political upheaval and socio-economic pressures, and by accompanying instability and tension (De Santis, 1998). In the same way, Busuttil points out that despite the armed conflicts in the Middle East and former Yugoslavia, security and its perceived absence should be viewed as much less military and much more socio-economic in nature (Busuttil, 1995: 129). If we are to agree with this view, we may deduce that the Union is equipped with the correct strategy. Indeed, if Aliboni is right, “(m)any Med partners agreed to the Euro-Med partnership not for its security elements, but because they saw it as a way to get economic and financial aid” (PMI, 1998: 9).

Not denying the necessity and success of the civilian side of the issue, it may nevertheless be put forward that there are some issues in Euro-Mediterranean relations to the solution of which the EU cannot contribute by remaining in the confines of the civilian power approach. These problems are the disputes between Turkey and Greece, and the conflict in the Middle East.

The disputes between Turkey and Greece mainly centre around the disputes over the Aegean Sea and Cyprus. These disputes - especially the Cyprus problem- have been introduced into the agenda of the Union first, with the efforts of Greece (PMI, 1997: 78) and also by the fact that all the parties (Greece, Turkey and Cyprus) are involved in the European integration process (Greece being a full-member since 1981, Cyprus due to become a full-member in May 2004, and Turkey a candidate state since 1999). In this context, it is unwarranted for the EU to assume a political power role in the issue. Actually, the EU is leading the issue into a

specific direction by using ‘carrots’ and ‘sticks’ as the definition of the political power rôle requires:

Mr Jean Christophe Filori, Press Spokesman of the European Commissioner for Enlargement Mr Gunter Verheugen, replying to questions said that if there was still no peace settlement when the EU executive reported in December 2004 on Turkey's own bid to open accession talks, it would be very difficult to recommend starting negotiations.

"If by the time of the report at the end of 2004 there is still no settlement on Cyprus, we will be facing this rather weird situation where a candidate country knocking at the door does not recognise one of our own member states", he said.

Asked whether the EU would consider part of its territory under illegal occupation after Cyprus' accession, Mr Filori replied: "Yes, we can look at things in that way. This occupation has always been considered illegal by the international community, including the EU. Nothing changes there". (PIO, 2003)

It is not surprising to see that yet another hard security issue to the solution of which the Union feels obliged to contribute is handled by using the allure of membership. We see a parallel here to the case of the CEECs.

But the second main conflict that has a relevance to the Mediterranean Policy of the Union⁵, the conflict in the Middle East seems more problematic for the Union since it technically does not permit the use of the decoy of membership: the parties involved in the conflict are simply non-European countries that have no prospect of membership of the Union. It is true that the EU has a major function in the Middle East Peace Process by providing political and economic support. In concrete terms this covers

⁵ The Middle East Peace Process is assumed separate but complementary to the Euro-Mediterranean Partnership. See the quotation from Europa below.

Political support

- Facilitator in the Peace Process, notably through regular meetings with the main actors involved and visits by EU leaders, by the EU Troika (present and incoming Presidency, the High Representative for CFSP, and the Commission) and the activities of the EU Special Envoy for the Peace Process, Ambassador Miguel Moratinos. The political talks with all parties, aimed at promoting the EU's positions, contribute to strengthen the role of the Union in the negotiations for the final settlement of the Israeli-Arab conflict.
- Frequent CFSP statements by the EU Presidency call upon the parties to overcome the stalemate of the process or support and welcome progress achieved.
- CFSP joint actions such as monitoring of the Palestinian elections of early 1996 and training of Palestinian policemen.
- Transatlantic dialogue and cooperation on the MEPP (resulting, *inter alia*, in the EU-U.S. Declaration on the Wye Memorandum, December 1998).
- Facilitator of regional dialogue through the Euro-Mediterranean Partnership. Although separate, the Barcelona Process and the Peace Process are complementary. Without the 1991 "Madrid Process", the Barcelona Process would not have been possible four years later in the present form. One of the successes of the Euro-Mediterranean Partnership is to have allowed, against a tense background, dialogue to be pursued between Mediterranean Partners involved in the MEPP in a context of regional meetings on all questions of common interest. The Partnership still remains the only multilateral forum outside the United Nations where all the conflict parties meet. The Palestinian Authority is recognised as an equal Mediterranean Partner.
- The Euro-Mediterranean Charter for Peace and Stability, elaborated by senior officials of the 27 partners dealing with political and security matters, will

contribute to the maintenance of peace and ensure stability in the region. This instrument, which will cover existing partnership-building or confidence-building measures, will give the EU a lasting political role in this conflict area.

Economic support

- Largest donor of non-military aid to the MEPP: 179 million euro a year on average over the past six years in direct support of the Palestinian Authority, refugees and regional Peace Process projects. With indirect support to the Peace Process (bilateral and regional aid) of more than 630 million euro to Israel's four neighbouring countries, the EU's total economic support on average goes beyond 810 million euro a year in EC grants and EIB loans (747 million euro in 1999).
- First donor of financial and technical assistance to the Palestinian Authority providing over 50% of the international community's finance for the West Bank and Gaza Strip between 1994 and 1998 (grants and loans of the EU and its Member States during that period total 1.5 billion euro). Together with Norway, the EU co-chairs meetings of the international donor mechanism, the Ad-Hoc Liaison Committee for Assistance to the Palestinians (AHLC). EU assistance, including from its Member States, as regular budget support to UNRWA for the benefit of Palestinian refugees totals 505 million euro in grants for 1994-1998. Thus total aid to the Palestinians for the period 1994-1998 accounts for 2 billion euro.
- First trading partner and major economic, scientific and research partner of Israel.
- Major political and economic partner of Lebanon, Syria, Jordan and Egypt.
- Gavel holder of the Regional Economic Development Working Group (REDWG) within the Multilateral Framework of the Peace Process and co-organiser of the working groups on environment, water and refugees.

- Regional economic, social, cultural and human cooperation in the framework of the Barcelona Process encourages integration and mutual understanding among the States and peoples of the region.
- Bilateral economic and financial cooperation with all parties involved in the MEPP (except Israel due to its high GDP level), provided through the MEDA Programme of the EU budget as one of the main instrument of the Euro-Mediterranean Partnership, creates the conditions for peace, stability and prosperity in the region.

Besides the European Council and the EU Council, the European Commission plays a major role in shaping the EU's position and supporting its role. (Europa, 2003a)

Even the severest critic of the function of the Barcelona Process in the Middle East Peace Process would have to accept the estimable fact that within the activities of the Barcelona Process Israeli officials sit at the same table with their counterparts. The Special Envoy of the Union to the Middle East Peace Process, Miguel Angel Moratinos, draws attention to this fact, and is hopeful about the Union's position about the future task of the Union in the Middle East. (PMI, 1998: 16-17). However, it is very obvious that the problem persists. It would of course be unjust to blame the EU for the failure of the international efforts to put out the blaze in the Middle East. It is also difficult to pinpoint the reasons for the inadequacy that lies on the EU's part. But we may deduce the following points:

- 1) The general weakness of the CFSP of the EU: Instead of detailed arguments, it would suffice here to recall that the CFSP is rather based on the lowest common denominator principle, and is not backed up by a military capability.
- 2) The fact that EU-Middle East relations are mainly based on economic grounds: Both of the parties of the EU-Middle-East affiliation prefer to base their relations on

economic grounds. For Chris Patten, the External Relations Commissioner, for example, an amelioration in the EU-Middle East relations first and foremost means an increase in EU's spending on the area:

I note the calls in both reports⁶ for the EU to play a more active role in the Peace Process. Let us not underestimate our contribution. We are the major donor to the Palestinian Authority. Last year €155.6 M was earmarked from the Community budget which included €90 M for a special cash facility which I made available at the end of the year to preserve the institutional framework of the Palestinian Authority that we have helped to create and fund. And there are other ways in which we are raising our profile: J. Solana is an active member of the Committee established to find out the facts behind the recent troubles, and our Special Envoy, M. Moratinos, is in close touch with all the parties involved in seeking a settlement. (Europa, 2003b)

Later on Mr. Patten illustrated the same fact with a meaningful title to an article he wrote for the *Financial Times*: "A Road Map Paid for in Euros" (Patten, 2003).

Also, the Med partners agreed to the Euro-Med partnership not for its security elements, but because they saw it as a way to get economic and financial aid" (PMI, 1998: 9).

What, then, would be an alternative strategy for the EU in dealing with the Middle East or with similar problems that may arise in the Mediterranean? Is there a way for the EU to be more effective in the region acting as a political power? The following section seeks to answer this question within a Mediterranean perspective.

⁶ Refers to the two reports prepared for a Common strategy for the Mediterranean and reinvigorating the Barcelona process.

A New Institutional Basis for EU-Mediterranean Security Relations

Today, the clash in the Middle East is probably the most problematic security issue on the agenda of EU-Mediterranean relations. But, since the Mediterranean region is rather a cluster of many different regions each having its own potential conflicts, it is difficult to ensure that no other conflicts will accompany the one in the Middle East; and it is not likely that the Union will be able to use the attraction of membership to extinguish them. Biad divides the possible conflicts in the region⁷ into two categories. His first category is “constituted by territorial and border disputes such as those between Israel and Palestine, Israel and Syria, Israel and Lebanon, Greece and Turkey, Turkey and Syria, Egypt and Sudan, Spain and Morocco and those in the Western Sahara” whereas his second category is “represented by ethno-cultural rivalry as in the former Yugoslavia, Cyprus, and that which is part of the Kurdish question” as well as “the low-intensity violence of terrorism in Algeria and Egypt” (Biad, 1999).

One way to prevent such conflicts is to bring in a new institutional structure. The introduction of such a structure can be justified by at least four arguments:

1) The current presence of the USA in Iraq and the reaction displayed against this situation by both the indigenous people of Iraq as well as by many of the countries of the world, should now forbid Western powers from appearing ‘invasive’. Biad had given an appropriate warning, saying that in the framework of the relations with the Mediterranean countries,

response to a security threat should not be based on an imposed formula that carries with it the risk of being perceived as intrusive in the eyes of the southern countries. Rather, such a response should be based on a co-operative approach that

⁷ For an alternative and detailed account of alternative lists of possible risks that the EU may face from the Mediterranean region see (Tanner, 1999).

departs from a common definition of risks and responses.
(Biad, 1999)

A Euro-Mediterranean security organisation would be a venue where the security problems of the region will be discussed in the presence of all the parties involved.

2) To complement the previous point, the establishment of such an organisation will also serve some practical aims as well. Calleya's criticism of the Euro-Mediterranean Partnership process in general is valid in this context too. He says that this Partnership is "too centred on Brussels, and a Mediterranean pole must be created to balance the relationship and to eliminate neo-colonial tendencies...." (PMI, 1998: 10).

3) The cleavage between the USA and some of the Member States of the Union once again casts doubts over the transatlantic connection of the European security structure. Considering the fact that the Union is still short of the necessary military might to intervene in conflicts, the importance of preventing conflicts before they break out becomes apparent. An institutional structure seems likely to be helpful to this aim.

4) The option of including the Middle Eastern countries in the existing organisations is not possible in many cases as "many countries in Central and Eastern Europe, or even in Central Asia and the Middle East, passionately desire to join the EU or NATO but do not fit -economically, militarily or politically" (Calleo, 2001).

There have already been some efforts to institutionalise the security dimension of Euro-Mediterranean relations. These include the OSCE/CSCE, the Euro-Arab Dialogue, the *Five+Five*⁸, CSCM, the ACFIS and the Mediterranean Forum. However, for some reason

⁸ France, Italy, Malta, Spain and Portugal on one side and Algeria, Libya, Morocco, and Tunisia on the other side.

none of these schemes could establish necessary mechanisms for conflict prevention.⁹

In fact, the Barcelona Declaration itself also contained the seed for such a mechanism to develop: The Action Plan for the Development of the Political-Security Chapter of the Barcelona Process identified six priority areas:

- Enhancement of stability and reinforcement of democratic institutions,
- Preventative diplomacy and good neighbourly relations,
- Confidence and security-building measures,
- Ways and means of arriving at regional security and an arms control and disarmament arrangement,
- Prevention of and fight against terrorism,
- Fight against organised crime (Marquina, 1999)

To realise these aims, four operational mechanisms were proposed:

- The establishment of communication networks among focal points,
- Strengthening dialogue as an early warning procedure (by setting up a Euro-Situation Centre) and establishing a dispute prevention mechanism.
- Appointing conciliators to facilitate political conciliation procedures,
- Peaceful settlement of disputes by Euro-Med instruments. (*Ibid.*)

These proposed mechanisms are criticised by Marquina as being “purely diplomatic”, and having a “short-term” and “voluntary” basis. Indeed, throughout the four years since Marquina’s article nothing much has come out of these mechanisms.

The exigency for institutionalising the security side of the Euro-Mediterranean relationship on the one hand, and the failure of the

⁹ For more information on these attempts and their failure, see (Biad, 1999) and (Marquina, 1999).

attempts in this framework on the other has induced politicians and academics alike to put forward proposals. These proposals extend from setting up of an over-arching security organisation to establishing a more modest conflict prevention centre.

According to Armand de Decker, the chairman of the Belgian Senate, the EU should form a kind of *cordon sanitaire*¹⁰ in the Mediterranean. A new security organisation that will emulate the NATO with its secretariat and parliamentary assembly, in his opinion, is the best instrument to ensure security in the Mediterranean. In a generally critical tone against the American approach to the developments in the Middle East, de Decker maintains that, this organisation can be called “the Euro-Mediterranean Alliance” and should welcome the access of all the coastal countries of the Mediterranean. (Gorus, 2003: 37)

Abdullah Toukan, an advisor to King Hussein of Jordan, has a more moderate blueprint. He aims at preventing conflicts before they arise. He

envisioned a Conflict Prevention Centre as a regional forum for policy-makers to address a wide range of non-military security related issues such as energy, water, demography, human rights and the environment. To shape the relations between participating states, Toukan proposes following the general guidelines of Article VIII of the United Nations Charter as well as the more specific codes of conduct set out in the Helsinki Final Act. Toukan notes that working with Europe, by building on its experience through the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE), would provide an important link between Middle Eastern and European Security. (Toukan, 1997: 80)

The four requirements mentioned above for an institutionalised form of Euro-Mediterranean partnership can be satisfied by the proposals of de Decker and Toukan both, or anything in between at

¹⁰ De Decker does not use the term *cordon sanitaire*. But his idea seems to fit the term.

present it seems difficult to specify the best form for such an organisation. De Decker's suggestion may seem pretentious, but we should remember that it was the idea of European integration itself which was once scorned. Toukan's side, on the other hand, may also be criticised as having the defect of remaining ineffective in the face of real threats. However, taking into consideration the differences of opinion, needs and capabilities both among the Member States of the EU as well as among the Mediterranean countries, such modest proposals seem more likely to survive and function.

Conclusion

The Union aspires to become more internationalist as it gets more integrated. Yet, it is a fact that the oft-quoted flaws of the CFSP prevent the Union from getting as internationalist as it desires. The Euro-Mediterranean Partnership is an exceptional case in this context since

- 1) The Union is able to evade the restrictions of the CFSP by pursuing a civilian power approach towards many of the Mediterranean countries; instead of leading them in specific directions, it chooses a mode of relationship based on co-operation, dialogue and assistance;
- 2) In the case of the issues where the civilian power approach is short of engendering the desired effect, the Community resorts to the political power approach and uses full-membership as a 'carrot'. This strategy did work in the case of the CEECs - outside the Mediterranean region - and to some extent in that of Turkey - in the Mediterranean;
- 3) However, there are - and may be in the future- some cases where the civilian power approach is still inadequate but at the same time full-membership is no enticement. The conflict in the Middle East is an example of this; and
- 4) In the cases mentioned in the previous point, establishing some institutional mechanisms at Euro-Mediterranean level

would serve some aims: the Mediterranean countries, having an equal say, will not feel coerced or manipulated; the unidirectional and centralist nature of the Euro-Mediterranean Partnership will gain a more balanced structure; the institution will be a forum where conflicting parties will have the opportunity to come together; and there will be an opportunity for the Union to obviate direct American involvement in the region in the long-run.

Bibliography

Becher, Klaus (1999) *European Political Considerations on Operations Beyond Europe*, GCSP-RAND Workshop Papers: NATO's New Strategic Concept and Peripheral Contingencies: The Middle East, Geneva, July 15-16.

Biad, Abdelwahad (1997) "A strategy for conflict prevention and management in the Mediterranean" in *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No: 37

<http://www.cidob.org/Ingles/Publicaciones/Afers/biad.html>

(accessed on 28.10.1999).

Bretherton, Charlotte, and Vogler, John (1999) *The European Union as an International Actor*, London: Routledge.

Bull, Hedley (1982) "Civilian power Europe: A contradiction in terms?" in *Journal of Common Market Studies*, Vol.: 1-2, pp.149-164.

Busuttil, Salvino (1995) *The Future of the Mediterranean*, Valletta: Foundation of International Studies at the University of Malta.

Calleo, David (2001) "A choice of Europes" in *National Interest*, Spring Issue http://www.ciaonet.org/olj/ni/ni_spring01.html (accessed on 30.6.2003).

De Santis, Nicola (1998) "The future of NATO's Mediterranean initiative", *NATO Review*, Vol.46, No: 1, Spring

<http://www.nato.int/docu/review/1998/9801-10.htm>, (accessed on 21.10.1999).

Duchêne, François (1973) “The European Community and the uncertainties of interdependence” in Max Kohnstamm and Wolfgang Hager (ed.s) *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems Before the European Community*, London: Macmillan, pp.1-21.

Ehrhart, Hans-Georg (2002) *What Model for CFSP?*, Chaillot Papers, No: 55, Paris: Institute for Security Studies.

Europa (2003a) http://europa.eu.int/comm/external_relations/mepp/ (accessed on 20. 8. 2003).

Europa (2003b) http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/speech_01_49.htm (accessed on 21. 8. 2003).

European Commission (2000) *The European Union and the World*, Brussels: Press and Communication Service.

De Decker, Armand (2003) “ ‘ABD porselen dukkanindaki fil’ ” (interview with De Decker) in *Gorus*, January-February, Istanbul: TUSIAD, pp: 36-37.

Hill, Christopher (1990) “European foreign policy: power bloc, civilian model - or flop?” in Reinhardt Rummel (ed.), *The Evolution of an International Actor: Western Europe’s New Assertiveness*, Boulder: Westview.

Marquina, Antonio (1999) “Conflict prevention in the framework of the Euro-Mediterranean Partnership: A European point of view” in *Perceptions: Journal of International Affairs*, Vol: IV, No: 2, pp.22-36.

Onursal, Hale (1997) *Euro-Mediterranean Partnership and the Role of Turkey: Can It Be an Alternative to EU Membership*,

Unpublished Masters Thesis, Political and Administrative Department, College of Europe, Bruges.

Pace, Michelle (2002) "The ugly duckling of Europe: The Mediterranean in the foreign policy of the European Union" in *Journal of European Area Studies*, Vol. 10, No.2, pp.189-210.

Patten, Chris (2003) "A road map paid for in euros" in *Financial Times*, 17 July.

Piening, Robert (1997) *Global Europe*, Boulder CO: Lynne Reiner.

PIO (The Press and Information Office of the Republic of Cyprus) (2003) "Second Revised Annan, collapse of talks at the Hague, Annan Report, Cyprus signs EU Accession Treaty (15.1.2003-16.4.2003)"

http://www.pio.gov.cy/cyissue/latest_development_002.htm

(accessed on 27. 8. 2003).

PMI (Philip Morris Institute) (1997) *How Can Europe Prevent Conflict?*, Brussels, November.

PMI (Philip Morris Institute) (1998) *Is The Barcelona Process Working?*, Conference Proceedings, Athens, 2-3 April.

Rhein, Eberhard (1996) "Europe and the Mediterranean: A newly emerging geopolitical area?" in *European Foreign Affairs Review*, Vol: 1, Issue: 1, July, pp.79-86.

Smith, Karen E. (2000) "The conditional offer of membership as an instrument of EU foreign policy: Reshaping Europe in the EU's image" in *Marmara Journal of European Studies*, Vol. 8, No: 1-2, pp. 33-46.

Tanner, Fred (1999) "Conflict management and European security: The problem of collective security"

<http://www.ciaonet.org/wps/taf01/index.html>

(accessed on 14.7. 2003).

Toukan, Abdullah (1997) “A plan for Euro-Med conflict prevention” in *How Can Europe Prevent Conflicts?* Brussels: Philip Morris Institute, November, pp.80-89.

LA SÉCURITÉ EN MÉDITERRANÉE DU PARTENARIAT AU VOISINAGE : OU LA LONGUE MARCHÉ VERS UNE SÉCURITÉ COOPÉRATIVE

JINAN LIMAM

Face à la Méditerranée l'Union européenne a le choix entre deux possibilités très différentes l'une de l'autre. La première consiste à considérer la Méditerranée principalement en termes de sécurité. Il s'agit alors de la frontière méridionale de l'Union, sur laquelle il faut se placer pour gérer les flux migratoires, combattre l'éventuelle diffusion du terrorisme international et encourager une politique de développement fortement dépendante de la coopération contre les activités illégales. C'est l'approche dite du "flanc sud", longtemps chère à l'OTAN.

La seconde consiste à considérer la Méditerranée principalement comme un nouveau domaine de coopération, ou il convient d'établir des relations spéciales dans le cadre d'une politique large de voisinage, qui impliquera toutes les régions situées en bordure de l'Union, du Maghreb à la Russie¹.

Conscient de l'importance des liens entre l'Union européenne et son environnement proche, le Projet de Traité établissant une constitution pour l'Europe prévoit d'ailleurs dans son article 56 du titre VIII que " L'Union développe avec les Etats de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération". Dans le même sens la nouvelle politique de voisinage de l'UE², adoptée pour renforcer le processus de partenariat euro-méditerranéen lancé en 1995, révèle que l'UE penche plus pour la

¹ Discours du Président de la Commission européenne Romano Prodi sur la Méditerranée, Louvain, 26 novembre 2002, Documents d'actualité internationale, n°2, 15 janvier 2003, pp.72-75.

² Communication de la Commission européenne, " L'Europe élargie-Voisinage: un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud", COM(2003) 104 final, 11.3.2003.

seconde alternative même si, vue du Sud, cette politique demeure profondément marquée par la dimension sécuritaire.

Si la sécurité figure désormais en très bonne place dans l'agenda des réunions politiques, économiques, environnementales aussi bien au niveau de la diplomatie bilatérale que multilatérale c'est en raison de cette sensation d'insécurité fortement amplifiée depuis les attentats du 11 septembre. En plus l'environnement de l'après guerre froide et l'avènement d'une nouvelle ère mondialisée ont en effet généré selon JAFIER SOLANA de "nouvelles menaces qui sont plus diversifiées, moins visibles et moins prévisibles." Les sources et les auteurs de ces menaces ne sont plus étatiques et sont désormais transnationaux. La notion de menace à la sécurité est désormais générique, elle comprend un ensemble hétérogène d'éléments qui s'étend de l'attaque militaire, le terrorisme, les conflits infra-étatiques, jusqu'aux périls écologiques, les pressions migratoires et le sous développement économique, politique, culturelle.

La nécessité d'une politique de sécurité pour la Méditerranée était en effet un des facteurs à la base de la création du partenariat euro-méditerranéen à la conférence de Barcelone en 1995. Dans ce contexte l'initiative européenne en direction de la Méditerranée pour entreprendre un projet de partenariat au niveau bilatéral axé sur des accords euro-méditerranéens d'association, complété par un niveau multilatéral témoigne de la prise de conscience de l'importance stratégique de cette zone qui est paradoxalement assez proche, grâce à sa proximité géographique et très lointaine en raison de son sous développement dans tous les registres. L'espace de coopération est ainsi inscrit, non seulement dans la géographie et dans l'histoire, il est en plus obligatoire car vital.

Le partenariat euro-méditerranéen englobe des dimensions interdépendantes et indivisibles. Il y a le volet économique et financier visant la construction d'une zone de prospérité partagée avec l'instauration progressive d'une zone de libre échange à l'horizon de 2010, le volet politique et de sécurité dont la finalité est de définir un espace commun de paix et de stabilité et le volet socioculturel qui a pour objectif de rapprocher les peuples et les

cultures de cette région. La finalité ultime de ces processus complémentaires est de faire de la Méditerranée, région instable et conflictuelle, “un espace commun de paix et de stabilité”³. Dans cette approche globale du partenariat, la sécurité est appréhendée, elle aussi d’une manière extensive et globale.

Ainsi le processus de Barcelone semble crucial pour déterminer les conditions de “paix et prospérité” dans le bassin méditerranéen. La promotion de la prospérité et la stabilité dans le Sud de la Méditerranée est érigée en une priorité dans les relations extérieures de l’UE puisqu’elle constitue une condition indispensable à la sécurité de l’UE.

Mais dans quelle mesure la sécurité en méditerranée pourrait-elle constituer le vecteur d’un espace de coopération euro-méditerranéen? En d’autres termes Sommes nous en train d’assister à l’émergence d’une identité régionale de sécurité propre à ce sous “système méditerranéen”?

Pour saisir les enjeux et les perspectives de la coopération en matière de sécurité, il convient tout d’abord de préciser le contenu de la conception européenne de la sécurité pour la Méditerranée de plus en plus globale (I) pour s’interroger par la suite sur les instruments employés pour atteindre la sécurité en Méditerranée (II).

I . La diffusion de la menace et la globalisation de la sécurité en Méditerranée

Le terme de sécurité peut être ramené à un état d’absence de menaces objectives ou subjectives par rapport à des valeurs acquises⁴. En relation avec la notion de sécurité nationale, cette définition laisse ouvertes les questions suivantes: le concept de sécurité s’applique-t-il essentiellement au domaine militaire ou

³ Conférence euro-méditerranéenne de Barcelone. Déclaration de Barcelone et programme de travail (27-28 novembre 1995).

⁴ A.. Wolfers, *Discord and collaboration*, Baltimore, Johns Hopkins university press, 1962, p. 150.

également à d'autres dimensions telles que l'économie ou l'environnement? Se réfère-t-il uniquement à la sphère étatique ou également ...à la sphère internationale?⁵ En analysant la sécurité en Méditerranée, il est clair que l'Union européenne adopte un concept large de sécurité intégrant ses dimensions socio-économiques, politiques, culturelles, écologiques mais aussi militaires (1) de sorte que la sécurité interne et la sécurité externe soient imbriquées (2).

1 La nécessité d'une politique de sécurité globale pour la Méditerranée

La sécurité en Méditerranée était pendant la guerre froide sous la tutelle des blocs, le statut stratégique de l'espace méditerranéen s'est défini dans le cadre de l'ordre militaire international bipolaire. La militarisation de la région trouvait toute sa signification dans une militarisation du concept même de sécurité.⁶ La sécurité était donc conçue dans une dimension étroitement militaire. Cette assimilation a eu deux implications :

- La surestimation de certaines menaces non militaires que l'on entend combattre par des moyens militaires. C'est le cas du terrorisme ou la déstabilisation dans un pays riverain mettant en péril les intérêts des puissances dominantes.
- La sous-estimation des menaces réelles, qui ne sont pas de nature militaire telles que le sous-développement, la faim, la dégradation de l'écosystème.

Depuis les années 90, un nouvel ordre globalisé est instauré. Ce nouvel état des relations internationales génère de nouvelles menaces "mondialisées", transnationales et très diversifiées. En effet ces dernières années tout un discours sur les menaces du sud et plus spécifiquement de l'islam est formulé et largement repris

⁵ L. Goetschel, "L'Union européenne et la sécurité collective", Relations internationales, n°86, été 1996, pp. 143-161, voir spéc. P.145.

⁶ E. Remacle et P. Fenaux, "La Méditerranée vue par l'Occident : un objet stratégique", in L'Europe et la Méditerranée. Géopolitique de la proximité, (Sous dir.) B. Khader, L'Harmattan, 1994, pp. 35-61.

dans le nord (Etats Unis / UE). Cette nouvelle altérité vient remplacer une autre plus ancienne qui opposait le bloc de l'est à l'occident. L'écho de cette altérité Nord-Sud se fait profondément sentir dans la région méditerranéenne.

Sans doute ce discours sur le danger que représente la rive sud s'appuie-t-il sur un argumentaire réaliste et des risques objectifs tels que la démographie, l'immigration, le terrorisme, la crise politique, économique, culturelle qui sévit dans les pays du sud, mais il y a également une dimension idéologique qui s'apparente à une psychose sécuritaire⁷.

Parallèlement, la perception de la menace que représente la rive Nord pour la rive sud est plus aiguë actuellement, ces Etats se sentent en effet de plus en plus menacés dans leur souveraineté surtout dans un contexte mondial marqué par l'impérialisme américain et tout ce qui en suit de relégitimation de la guerre et d'ingérence politique pouvant aller jusqu'à l'occupation militaire.

Cette situation est délicate surtout en l'absence d'une typologie des menaces et surtout d'un consensus sur l'identification de ce qui représente une menace à la sécurité, sur ses sources, ses manifestations et surtout sur la façon de lui faire face, le débat sur la sécurité ou l'insécurité se déroule donc sur fond de malentendus. Conscient de cette insécurité diffuse, l'UE, à l'instar de l'ensemble des organisations internationales (OTAN/OSCE) redéfinit son approche de la sécurité. La nécessité pour l'Europe d'une nouvelle politique de sécurité pour la Méditerranée était d'ailleurs l'une des raisons de la création du partenariat euro-méditerranéen. Les Etats méditerranéens membres de l'UE, directement concernés par la sécurité méditerranéenne ont été les instigateurs de cette initiative. Quant à la rive Sud, dépourvue de structures de coordination susceptibles d'exprimer une vision commune de la question, elle demeure incapable de formuler et d'exprimer sa propre conception

⁷ M. Sehim, "Peurs et malentendus : la vision du Sud", In La Méditerranée, nouveaux défis, nouveaux risques, Sos dir. J-F. Daguzan et R. Girardet, Publisud, 1995, p53- 65.

de la sécurité pour la Méditerranée; elle ne fait que s'associer à un modèle de coopération déjà conçu par les institutions européennes.

L'Union opte pour une approche globale et extensive de la sécurité, déterminée d'une manière progressive et par conséquent avec beaucoup de pragmatisme. Cette approche innovatrice de la sécurité, à la fois compréhensive et coopérative se profile à travers la notion de partenariat lancé à Barcelone, elle est confirmée dans la stratégie commune à l'égard de la région méditerranéenne adoptée par le Conseil européen de Feira en juin 2000⁸, elle se trouve consolidée dans la nouvelle politique de voisinage, lancée en 2003 à l'égard des voisins de l'Est et du sud de l'Union européenne. Cette nouvelle approche globale de la sécurité repose sur l'intégration des divers paramètres politiques, économiques, culturels, humains et écologiques de la sécurité. La politique européenne de sécurité est fondée sur une compréhension globale élargie de la sécurité reposant sur "le caractère multidimensionnel des causes des crises et des conflits et sur les nécessaires réponses aux défis que pose aujourd'hui la politique de sécurité" et visant "de la même façon à une modification à long terme des structures et à l'élimination des causes plus profondes des conflits ainsi qu'à la capacité de mettre en oeuvre une politique directement efficace de garantie de la paix"⁹.

"S'en tenir à cette approche globalisante n'est cependant pas totalement satisfaisant. En effet, l'extension de la notion de sécurité, la qualification de problèmes de sécurité attribuée à un ensemble très hétéroclite de réalités, ne sont rigoureuses ni conceptuellement, ni opérationnellement. Elles ne sont pas non plus anodines politiquement "car considérer "que telle ou telle question relève de la problématique de la sécurité est un acte en soi politique"¹⁰". En effet pour sa politique de sécurité, l'Union européenne conçoit ses partenaires arabes comme sources de

⁸ Stratégie commune du Conseil européen du 19 juin 2000 à l'égard de la région méditerranéenne (2000/458/PESC). In : Journal officiel des Communautés européennes, 2000, L 183, pp. 5-10.b

⁹ Discours du ministre allemand de la défense, Munich, 3 février 2002, Documents d'actualité internationale, n° 8, 15 avril 2002, p. 281.

¹⁰ A. Bloch- Lainé, op cit, p.20.

menaces potentielles plutôt que comme partenaires. Aussi bien les pays du Maghreb que du Machrek estiment que l'Union se focalise sur le volet relatif à la sécurité ce qu'ils conçoivent comme de "l'interventionnisme occidental". Les divergences entre l'UE et les pays du sud de la Méditerranée sur la qualification de la question migratoire constitue un bon exemple, en effet la migration est appréhendée par les uns sous un angle purement sécuritaire et par les autres comme un élément du processus de construction de l'ensemble euro-méditerranéen et devrait par conséquent faire l'objet de politiques sociales et économiques de l'UE. Une telle approche permettrait de s'attaquer aux causes fondamentales de ce phénomène.

2 L'interdépendance entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure

La vision traditionnelle de la sécurité nationale se composait presque exclusivement de considérations liées à la défense militaire et par conséquent la sécurité nationale d'un Etat dépend de ses capacités militaires. Progressivement cette perspective a changé. A partir des années soixante-dix est né le concept d'interdépendance dans la sphère des études internationales¹¹. Appliquée à la Méditerranée, cette interdépendance se manifeste à travers l'imbrication de la sécurité intérieure et extérieure. Désormais la sécurité de l'Union consiste principalement à stabiliser les évolutions politiques, économiques et sociales en cours dans les régions périphériques de l'UE¹², le bassin méditerranéen en est une. Ainsi « tout se mêle, le pétrole, Jérusalem, le Maghreb et nos banlieues »¹³ telle était la remarque d'un spécialiste en parlant de la sécurité en France et qui se vérifie pour tous les Etats méditerranéens de l'UE. La réinvention du concept de sécurité repose en effet sur une notion clé qui est l'interdépendance, conçue comme dépendance mutuelle entre les différents acteurs agissant dans l'espace euro-méditerranéen.

¹¹ L. Goetschel, op cit, p.145.

¹² Bloch-Lainé, " Le binôme sécurité-défense dans l'Europe de l'après guerre froide", Défense nationale, juillet 1996, pp 17-26, spéc.p.17.

¹³ P-P. Kaltenbach, Le Monde, 15 mars 1991.

Dans sa récente communication du 11/3/2003 portant sur la nouvelle politique de voisinage de l'UE, la Commission européenne lance le nouveau concept de voisinage qui suppose une interdépendance politique et économique, considéré comme moteur de stabilité, de sécurité et de développement durable. Ces relations de voisinages impliquent un partage des tâches et des responsabilités face aux conflits et toutes les formes d'insécurité.

En effet l'un des objectifs de la politique de garantie de la paix et la sécurité est de relier l'action nationale à celle régionale et l'action mondiale aux nécessités d'une politique de stabilité régionale¹⁴.

Pour atteindre un niveau intense de coopération sécuritaire avec les partenaires du sud de la Méditerranée, l'UE est de plus en plus consciente de l'importance de la dimension extérieure de la politique européenne dans les domaines de la justice et des affaires intérieures tels que la politique de migration et la politique de lutte contre le terrorisme. La sécurité de l'Union n'est pas réductible au perfectionnement normatif et institutionnel de la politique européenne dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, elle exige également la projection externe de cette réglementation aux partenaires méditerranéens. Selon le Conseil européen de Feira de 2000 cette dimension extérieure est en effet considérée comme indispensable à la création de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice¹⁵. Cette nouvelle orientation de l'UE était palpable lors de l'adoption du plan de financement de la coopération régionale pour 2002 ce qui a permis d'engager un important programme de coopération régionale couvrant les domaines de la justice, de lutte antiterroriste, il comporte également un volet consacré à l'immigration.

La nouvelle orientation de l'UE consiste à intégrer davantage les problèmes d'immigration illégale dans les relations extérieures de l'UE. L'un des éléments clés de la lutte contre ce phénomène est

¹⁴ Discours du ministre allemand de la défense, op cit.

¹⁵ La stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la région méditerranéenne, adoptée par le Conseil européen à Santa Maria da Feira en juin 2000, JOCE L 183 du 22.7.2000.

d'obtenir une coopération effective des pays d'origine et de transit de l'immigration clandestine, le flanc sud méditerranéen en est une. Ce thème est désormais débattu dans le cadre des réunions euro-méditerranéennes aussi bien au niveau multilatéral que bilatéral. Ceci constitue une évolution relative car la politique européenne portant sur l'immigration était fondée sur des choix exclusivement unilatéraux sans qu'il soit tenu compte de l'impact qu'ils pouvaient avoir sur la situation sociale au Maghreb.

Le partenariat, fondé sur l'admission de la parité, suppose une participation effective des Etats partenaires à la conception et à la mise en oeuvre des instruments de coopération en matière de sécurité. Seule une coopération étroite avec les pays partenaires permet une appropriation par ces derniers de cette politique et par conséquent un engagement à son exécution.

II . Les instruments de la sécurité euro-méditerranéenne

Dans le cadre de la nouvelle politique de voisinage, l'UE identifie ses priorités et ses instruments d'action, elle avance deux processus complémentaires pour combattre l'insécurité dans la région. La sécurité exige en effet l'intensification de la coopération et l'intégration régionale et sous régionale entre les pays du sud de la Méditerranée pour une prévention et une lutte plus efficace contre les menaces communes pour la sécurité, telles que le terrorisme, la criminalité organisée transnationale, l'immigration clandestine, la fraude douanière et fiscale, les risques écologiques ou encore les maladies transmissibles (1). Elle implique également un plus grand engagement politique dans la prévention des conflits et la gestion des crises. L'UE identifie son champ d'action et s'engage à participer plus activement à la recherche d'une solution aux différends qui sévissent dans l'espace méditerranéen(2).

1. La complexité de la palette d'instruments visant la sécurité

Aucune des menaces actuelles n'est purement militaire, elles ne peuvent par conséquent être contrées par des moyens purement militaires.

Dans une résolution adoptée le 26 septembre 2002, le Parlement européen a préconisé pour l'UE un concept global de sécurité qui inclurait des instruments aussi divers que les aides, le commerce et la diplomatie et faisant du principe de prévention des conflits une ligne directrice de son action en matière de politique étrangère. Ce passage est important dans la mesure où il traduit la complexité des moyens déployés pour instaurer la sécurité dans la région méditerranéenne.

Cette approche globalisante des moyens à mettre en oeuvre pour atteindre la sécurité ressort du plan d'action adopté par les ministres des affaires étrangères des 27 Etats Méditerranéens lors de la conférence euro-méditerranéenne tenue à Valence en avril 2002, qui prône une approche multilatérale dans la lutte contre le terrorisme, le renforcement du dialogue politique, la valorisation du développement durable; l'adoption d'un "document d'encadrement" en vue de la mise en oeuvre d'un programme régional en matière de justice et d'affaires intérieures et le lancement d'une conférence ministérielle sur les migrations.

Dans la nouvelle politique de voisinage, l'UE propose pour combattre les sources d'insécurité une palette de mesures concrètes telles que: la réforme des systèmes judiciaires des partenaires méditerranéens, l'amélioration de la formation des forces de police, la revigoration de la coopération en matière de lutte contre le terrorisme et l'assistance financière et logistique pour l'utilisation de tous les instruments internationaux mis en place dans ce domaine par les Nations Unies. La ratification et la mise en oeuvre d'engagements internationaux démontrant le respect des valeurs communes. Ainsi un des éléments importants d'une stratégie de l'UE pour la sécurité devrait être la contribution à une meilleure gouvernance par des programmes d'aide, par la conditionnalité et par des mesures commerciales ciblées.

L'union européenne semble ainsi appuyer une "sécurité démocratique"¹⁶ pour la Méditerranée. Les éléments constitutifs de

¹⁶Ce concept est énoncé sans être expressément défini dans la Déclaration du Sommet de Vienne du Conseil de l'Europe du 8 et 9 octobre 1993.

ce concept peuvent être la démocratie pluraliste, l'indivisibilité des droits de l'homme, la prééminence du droit. Cette approche globale de la sécurité exige par conséquent une action transpilière de l'UE dans les réunions euro-méditerranéennes, qui fait appel à des instruments relevant de la PESC et de la PESD, du premier pilier communautaire et du 3^{ème} pilier relatif à la coopération judiciaire en matière pénale.

La lutte contre le terrorisme atteste la complexité des moyens mis en oeuvre. Dans sa volonté d'organiser un dialogue approfondi et une coopération accrue avec les pays et régions d'où provient le terrorisme, l'Union européenne a voulu faire du processus de Barcelone un cadre permanent et multilatéral pour la coopération en matière de lutte contre le terrorisme avec les partenaires du Maghreb et du Machrek arabe. Cet intérêt ne cesse d'être accru en raison de la conjoncture internationale marquée par l'hypercenterisme¹⁷ et le prolongement des attentats. Ce thème constitue désormais l'un des principaux centres d'intérêt des réunions des instances bilatérales et multilatérales servant le processus de Barcelone.

La stratégie commune à l'égard de la région méditerranéenne¹⁸ adoptée par les quinze en 2000 consacre plusieurs points au terrorisme aussi bien au niveau du volet politique et de sécurité qu'à celui de la justice et des affaires intérieures. L'UE insiste sur la nécessité de renforcer la coopération pour relever ce défi lancé à la communauté internationale et s'engage à "encourager les partenaires méditerranéens à adhérer aux conventions internationales des Nations Unies en matière de terrorisme ainsi qu'à se conformer à la règle selon laquelle la lutte contre le terrorisme doit s'ancrer fermement dans les principes du droit international et le respect des droits de l'homme." Le bilan de cette stratégie commune PESC demeure modeste dans la mesure où la priorité des européens se résume à la poursuite des réunions

¹⁷ F. Heisbourg, *Hypercenterisme : la nouvelle guerre*, Odile Jacob, 2001, 270p.

¹⁸ Stratégie commune 2000/458/PESC du 19 juin 2000, in JOCE n° L 183 du 22.7.2000, p.5 s.

consacrées au terrorisme¹⁹. Lors de la Conférence euro-méditerranéenne de Bruxelles des 5 et 6 novembre 2001, les ministres ont dénoncé tout amalgame entre terrorisme et monde arabo-musulman, ils se sont engagés par ailleurs à accélérer la signature, la ratification et la mise en oeuvre par leurs Etats de l'ensemble des conventions des Nations Unies, en particulier celle de décembre 1999 sur la répression du financement du terrorisme, ainsi qu'à travailler ensemble dans toutes les enceintes internationales compétentes afin de compléter le cadre global. Un groupe ad hoc sur le terrorisme composé par des spécialistes des deux rives de la Méditerranée est créé.

Consciente des limites de ce programme de travail, la Conférence de Valence d'avril 2002 a dressé quinze recommandations, la lutte contre le terrorisme est érigée en "un élément essentiel du dialogue politique". "Les ministres devraient adopter une série de mesures relatives à la lutte contre le terrorisme visant notamment à promouvoir la signature, la ratification et la mise en oeuvre rapide de tous les instruments internationaux pertinents et une plus grande coopération pour lutter contre le financement du terrorisme."²⁰. Ce plan d'action conforte cette approche multilatérale dans la lutte contre le terrorisme, puisqu'il prévoit un programme régional doté d'une aide financière, axé sur la promotion de mesures les plus urgentes, dont le renforcement de la coopération dans la lutte contre le terrorisme.

D'autre part, le Conseil de l'UE a décidé d'insérer une clause antiterroriste dans les nouveaux accords euro-méditerranéens d'association et cela en raison notamment de la persistance des

¹⁹ L. Benoit, "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*, 2/2002, p.289.

²⁰ Les différents partenaires ont décidé de: coopérer dans le cadre d'une approche coordonnée et interdisciplinaire en vue de prévenir et de réprimer les actes terroristes; favoriser l'adhésion aux instruments internationaux en la matière et leur mise en oeuvre effective, compte tenu des résolutions pertinentes des Nations Unies; favoriser l'échange d'informations sur les moyens et méthodes de lutte contre les groupes terroristes et leurs réseaux; promouvoir l'échange d'expériences et la formation du personnel judiciaire, policier et douanier ainsi que des unités spécialisées en matière de lutte contre le terrorisme.

attentats, ainsi l'accord d'association conclu entre la CE, ses Etats membres et l'Algérie intensifie la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. D'après l'article 90 du même accord, les Parties conviennent de coopérer en vue de prévenir et réprimer les actes de terrorisme: dans le cadre de la mise en oeuvre intégrale de la résolution 1373 du Conseil de Sécurité et des autres résolutions pertinentes; par un échange d'informations sur les groupes terroristes et leurs réseaux de soutien; par un échange d'expériences sur les moyens et méthodes pour lutter contre le terrorisme, ainsi que dans les domaines techniques et de la formation. La signature de l'accord d'association entre l'UE et la Liban en Juin 2002 était également accompagnée par la signature sous forme d'échange de lettres d'un document concernant la coopération en matière de lutte contre le terrorisme²¹. Ces accords permettent en plus "une réévaluation systématique des relations entre Union européenne et les pays tiers à la lumière du soutien que ces pays pourraient donner au terrorisme"²². Cependant, même juridiquement contraignantes, "cette clause ne constitue pas un élément essentiel, contrairement aux clauses "droit de l'homme" contenues dans les accords de coopération, de développement, d'association ou de partenariat. Par conséquent, le non respect des engagements relatifs au terrorisme ne peut conduire à une suspension de l'accord"²³.

Il semble enfin important de souligner qu'une coopération efficace en la matière est moins tributaire de la gravité de la sanction que de l'adhésion totale des partenaires à toutes les phases de cette politique de lutte contre le terrorisme surtout celle de la qualification. Le problème de qualification des actes terroristes ainsi que la classification des groupes terroristes constitue un véritable problème. " Le vocabulaire n'est jamais neutre et le choix des mots, cette surface ou cette enveloppe des choses, exprimera toujours une résolution plus profonde que l'apparence, de la part de

²¹La décision du Conseil de l'Union européenne du 17 avril 2002 portant conclusion de cet accord sous forme d'échange de lettres se fonde sur l'article 24 TUE ce qui favorise l'émergence de la personnalité juridique de l'UE car l'accord est conclu en son nom et il l'engage par conséquent.

²² A. Barrau, L'Union européenne face au terrorisme, DIAN 2001, n° 3332, p.17.

²³ L. Benoit, op cit, p.291.

celui qui a le privilège de nommer, prérogative de démiurge”²⁴. La divergence entre partenaires dans l’appréciation de l’action des organisations et partis politiques palestiniens tels que le Hamas et ceux libanais notamment le Hezbollah témoigne de cette difficulté. Seule une association des partenaires méditerranéens dans la qualification et donc dans la classification garantit une plus grande adhésion à cette politique et donc sa réussite.

Enfin la stratégie de l’UE pour combattre le terrorisme semble s’orienter vers la recherche de liens entre ce phénomène et les foyers de conflits non résolus dans la région, elle cherche donc à endiguer le terrorisme dans la région méditerranéenne en apportant une réponse spécifique au conflit israélo-arabe. Ce lien prouve la perception globale et complexe de la sécurité dans cette région.

2. La nécessité d’un mécanisme de résolution des conflits en Méditerranée

“Un effort substantiel de la part de l’Union dans le domaine de la résolution des conflits doit être le premier pas vers un partenariat de sécurité approfondi”.²⁵ Le partenariat et le voisinage sont intimement liés au préalable à la paix. Il est en effet difficile pour l’UE de traiter le volet politique et de sécurité du partenariat sans chercher une solution au conflit qui s’éternise au moyen orient. Ce conflit est en effet le plus important et le plus ancien des conflits divisant la région. Toutes les conférences ministérielles euro-méditerranéennes²⁶ étaient en effet éclipsées par les crises successives du processus de paix.. La lenteur du processus de Barcelone est notamment imputable à l’ampleur des tensions

²⁴ V. Constantinesco, “ Les noms de l’Europe : des Communautés européennes à l’Union européenne”, In Le droit des organisations internationales, Recueil d’études à la mémoire de J. Schowob, Bruylant, Bruxelles, 1997, p.309.

²⁵ S. Biscop, “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, pp.101-105, voir spéc.p.104.

²⁶ Malte 1997, Palerme 1998, Stuttgart 1999, Marseille 2000, Bruxelles 2001 et Valence 2002.

politiques qui affectent la zone méditerranéenne en particulier le conflit israélo-arabe²⁷.

Les relations euro-arabes s'inscrivent en effet dans un contexte géopolitique et sécuritaire qu'il est impossible de nier ou d'occulter. Le processus de Barcelone n'échappe pas aux retombées de l'évolution du conflit israélo-arabe et du processus de paix comme en témoigne la cinquième réunion euro-méditerranéenne de Valence en Avril 2002 marquée par l'absence de la Syrie et du Liban qui refusent de "cautionner l'indulgence de l'UE envers le Gouvernement Sharon".

Consciente que le règlement de ce conflit constitue pour l'Europe une priorité stratégique, une condition sine qua non à la sécurité en Méditerranée, l'Union européenne va à partir de 1996 s'impliquer plus directement dans le processus de paix en adoptant une politique des petits pas et qui reflète une approche globale et transpilière de la sécurité; l'UE prend une décision dans le cadre de la PESC pour nommer un envoyé spécial de l'UE pour établir des contacts avec les parties et observer les négociations de paix. L'UE fait également partie du quartet chargé de superviser l'exécution de la feuille de route.

D'autre part l'UE et dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen conclut un accord intérimaire d'association avec l'autorité palestinienne²⁸, deux ans après l'accord d'association avec Israël. L'Europe, une fois de plus pose par un geste économique un véritable acte politique par la mise en évidence de l'entité palestinienne à travers cet accord intérimaire.

²⁷ Il y a actuellement en Méditerranée plusieurs conflits non résolus tels que le différend entre la Grèce et la Turquie et les deux communautés chypriotes, l'instrument principal que l'Union européenne applique à cet égard est le processus d'élargissement. En ce qui concerne le Sahara Occidental le différend entre le Maroc d'une part l'Algérie et le Polisario d'autre part semble être une affaire sans implications sur les relations euro-méditerranéennes. Seule le conflit au Moyen-Orient sera traité ici car il affecte directement les rapports entre les deux rives de la Méditerranée.

²⁸ JOCE L 187, 16. 7. 1997, p.0003-O315.

Cependant le degré d'implication de l'UE dans la recherche d'une solution équitable à la question palestinienne reste en dessous des attentes du partenaire palestinien et des pays arabes. Une médiation plus effective et plus audacieuse de l'UE constituera un contre-pouvoir indispensable à la main mise américaine sur la gestion du processus de paix et représentera par ailleurs une occasion pour l'UE pour affirmer son identité européenne de sécurité et de défense et sa personnalité internationale.

Vu du Sud de la Méditerranée, le développement de la PESD inquiète autant que la superpuissance américaine, et ce malgré l'institutionnalisation du dialogue sécuritaire dans le cadre du partenariat euro-Méditerranéen, la question sécuritaire en Méditerranée demeure imprégnée d'un certain unilatéralisme européen et de beaucoup de méfiance et de mécontentement des pays du Sud. D'ailleurs depuis les années 90 la création de deux unités militaires multinationales par les pays membres méditerranéens de l'Union européenne, EUROFOR et EUROMARFOR, puis la création de la force de réaction rapide et le développement de la PESD sont conçus par les pays arabes comme la manifestation de "l'interventionnisme occidental"²⁹. Toute initiative exclusivement européenne en matière de gestion des conflits dans cette ère géographique est considérée comme dirigée contre eux. La raison principale de cette méfiance est l'exclusion des partenaires méditerranéens de toute participation à la PESD. Les pays arabes méditerranéens se trouvent en effet dans une situation de faiblesse et subissent par conséquent un rapport de force très défavorable à leur égard. Ainsi la politique de sécurité de l'UE peut être résumée par le concept de "dissuasion du fort au faible"³⁰ et ce contrairement aux autres partenaires européens de l'Union tels que la Russie et l'Ukraine³¹ qui sont tenus au courant du développement de la PESD grâce aux réunions ministérielles et

²⁹ S. Biscop, op cit, p.103.

³⁰F. De Rose, Le Monde, Paris, 3 septembre 1990, p.2..

³¹ L'UE organise des réunions régulières du niveau d'experts jusqu'au niveau ministériel avec les pays candidats à l'adhésion, avec les membres européens de l'OTAN non membre et non candidat à l'UE et avec la Russie et l'Ukraine afin de les tenir au courant du développement de la PESD.

celles au niveau des experts. Ces partenaires jouissent également de la possibilité de détacher des officiers de liaison à l'Etat-major de l'UE et même participer à ses opérations militaires.

Une véritable sécurité coopérative en méditerranée suppose des mesures de confiance vis à vis des partenaires méditerranéens. "La participation commune aux structures militaires de l'Union serait une mesure de confiance très puissante, entre les deux rives de la Méditerranée aussi bien qu'entre les pays du Sud eux-mêmes, vue la nature multilatérale de la PESD"³². Cette participation pourrait servir de base pour un dialogue de sécurité étroit et institutionnalisé comme le préconise la Charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité³³. Des structures permanentes et paritaires au niveau des diplomates, des experts, et des militaires pour le dialogue et la consultation devraient permettre de définir une politique commune de sécurité pour la Méditerranée. Ces institutions pourraient être intégrées dans un secrétariat du partenariat euro-méditerranéen qui permettra une gestion vraiment commune du partenariat³⁴.

Cette coopération pourrait conduire à la mise en place d'une sorte de Conférence sur la sécurité et la coopération en Méditerranée ayant comme fonction de garantir la sécurité de l'ensemble de la région. Cette institution régionale devrait être dotée de ses propres forces d'interposition et d'intervention en même temps que de structures politiques et juridiques pour créer les conditions de sécurité. Ce projet initialement lancé sous l'auspice de l'OSCE dans les années 80, n'a pas pu voir le jour en raison de l'opposition des Etats Unis et de la persistance du conflit israélo-arabe. La prise en compte de la nécessité de multilatéraliser la question sécuritaire en Méditerranée a animé les diverses initiatives des organisations internationales. Ainsi au sein de l'OSCE, un dialogue multilatéral pluridisciplinaire est engagé avec ses partenaires méditerranéens pour la coopération (l'Algérie, l'Egypte, Israel, le Maroc, la

³² S. Biscop, op cit, p.105.

³³ Les lignes directrices relatives à l'élaboration de la Charte sont adoptées lors de la 3^{ème} Conférence ministérielle euro-méditerranéenne tenue à Stuttgart en avril 1999, Voir Documents d'actualité internationale, 15 juin 1999, n°12, pp.487-489.

³⁴ S. Biscop, op cit, p.105.

Tunisie et la Jordanie). Ces Etats sont associés à l'élaboration du modèle de sécurité en participant à titre d'invités aux différentes réunions de l'organisation, leurs points de vues sur les problèmes d'intérêt commun sont communiqués aux membres de l'OSCE; cette coopération souffre cependant d'un énorme handicap qui est l'absence d'une institutionnalisation de ce dialogue OSCE-partenaires méditerranéens³⁵. Par ailleurs la sécurité en Méditerranée constitue l'objet de concertation entre l'UE et l'OSCE lors de leurs réunions périodiques.

D'autre part Lorsque l'OTAN a décidé d'ouvrir lui aussi un dialogue politique avec les pays non européens de la région en 1994 (Egypte, Maroc, Tunisie, Mauritanie, Israel) en vue de contribuer à la stabilité dans l'ensemble du bassin Méditerranéen, le but de cette démarche visait essentiellement à "dissiper tout malentendu qui puisse faire apparaître les intentions de l'OTAN comme constituant une menace. Une grave crise de confiance sévit effectivement en Méditerranée depuis toujours. Elle est due essentiellement à l'exclusion des pays de la rive sud du processus de concertation en matière de défense. Le multilatéralisme semble être la seule voie pour l'instauration de la confiance mutuelle. Cependant l'initiative de l'OTAN reste marquée par une conception américaine exclusivement sécuritaire des relations avec le 'flanc sud' de la Méditerranée.

Malgré ses bonnes intentions, l'UE faute de volonté politique n'a pas encore réalisé l'approche coopérative de la sécurité qui est la base du partenariat. D'autre part la stagnation voire la paralysie du partenariat politique et sécuritaires peut être également imputable à l'état déstructuré du Sud de la Méditerranée. En effet pour parvenir à une coopération effectivement multilatérale, l'intégration horizontale de la région sud de la méditerranée est indispensable. Les processus d'intégration régionales imposent en effet à ceux qui en sont membres l'apprentissage du travail en commun, l'harmonisation de politiques autrefois divergentes et la poursuites des intérêts conjoints ce qui donne une plus grande effectivité à

³⁵ V-Y. Ghebali, L'OSCE dans l'Europe post-communiste 1990-1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité, Bruylant, Bruxelles, 1996, pp.131-143.

leurs actions d'une part et un plus grand poids dans leur négociation avec l'ensemble européen. Jusqu'à maintenant toutes les tentatives d'intégration dans le Maghreb et dans le Machrek ont échoué.

EURO-MEDITERRANEAN PEACEBUILDING: THE EXIT FROM THE CYPRIOT-GRECO-TURKISH LABYRINTH

COSTAS MELAKOPIDES

Introduction

Two events of momentous significance for Cyprus occurred within a week in April 2003. Beyond multifarious domestic and regional implications, they entail a rare opportunity for the EU to prove its own peacemaking and peacebuilding role in the world. First, the Republic of Cyprus signed the Union's Treaty of Accession on April 16.¹ On 23 April, Turkish Cypriot leader Rauf Denktash announced the (controlled and partial) lifting of restrictions to the free movement to and from the occupied territory of Cyprus. The latter event's developing potential for good or ill is indeterminate to date. Uninitiated non-Cypriots called it "opening of borders", revealing thereby confusion on the nature of the Cyprus puzzle. Many Greek Cypriots exploited the chance to visit for the first time their occupied homes and properties, abandoned since the 1974 Turkish invasion. As for the Turkish Cypriots, they rushed to contradict Denktash's perennial claim on the alleged inter-communal Cypriot hostility, while he was "demanding" anew the recognition of his secessionist regime ("TRNC"), although such recognition has been denied by the world since the November 1983 UDI.

The probable causes and reasons of Denktash's strategy and tactics can be surmised. But their socio-political, psychological, politico-cultural and diplomatic implications cannot be deciphered independently of the labyrinthine processes at work in, around, and about Cyprus. As I shall argue, Denktash's brilliant (if machiavellian) manoeuvre -which, *in spite of himself*,² could stand

¹ Until then, the Republic's accession had confronted a series of real and imagined obstacles, including the notorious Annan Plan (see below).

² *In spite of himself*, because his perennial aim has been to see the "solution" of the Cyprus problem in terms of "two states", "living side by side", etc.

only as a Confidence Building Measure- cannot substitute the fair and functional solution of the Cyprus problem. The international community - here headed by the EU and the UN - has long demanded a federated bi-communal and bi-zonal Republic to succeed the Republic of Cyprus (established in 1960). Such a federation - to be authentically democratic, fair and functional- must be founded on a solid normative framework that satisfies the fundamental human rights and the genuine human needs of every Cypriot. Especially since April 16, therefore, this framework can be sustained principally by the European Union. For this Union constitutes -simultaneously- the most reliable regional peacemaker and peacebuilder and Turkey's own fervently aspired vocation.

To this end, I will argue, first, that the crack to the Green Line is causally linked to the Nicosia-Athens policies and the EU decisions regarding the accession of the Republic of Cyprus to the Union. Second, Denktash's initiative falls under the heading of Turkey's diplomatic improvisations associated with its central foreign policy preoccupation, i.e., the start of its own EU accession negotiations. Third, the post-23 April Cypriot landscape has revealed an entirely novel socio-psychological and politico-cultural picture in occupied Cyprus, which cannot be ignored by the EU. And fourth, the Union now confronts a rare opportunity to act both as a historic conflict manager vis-à-vis Cyprus, Turkey and Greece and a Euro-Med peacebuilder. Beyond contributing decisively to trilateral détente and co-operation for the benefit of the peoples of Turkey, Greece and Cyprus, the EU would increase enormously its diplomatic prestige while establishing unquestionably that it constitutes "an alternative superpower with a moral difference".³

1. Denktash's Motives and Nicosia's Response

While Rauf Denktash's decision is causally related to the EU's historic expansion, the causal chain is far more convoluted. It includes, first, the vicissitudes associated with the latest Cypriot

³ For this conception of the EU, see Costas Melakopides, "On the Mediterranean 'Fuzzy Edge' of the EU: the Candidacies of Malta, Cyprus and Turkey", *Journal of European Integration*, Vol. 22, no. 3, autumn 2000, pp. 299-334.

inter-communal negotiations, conducted under the UN Secretary General's good offices mission. Responsibility for the negotiations' collapse in March 2003 was placed universally on the lap of Rauf Denktash.⁴ Second, it also sprang from the Republic's accession to the EU, the accession Denktash had long attempted to prevent. Finally, the Turkish Cypriots' anger and frustration towards his illegal and ostracised regime had to be confronted. These attitudes were demonstrated passionately and repeatedly in December 2002 and January 2003 in Nicosia's occupied sector. Around 75,000 people had demanded "Baris" (i.e. Peace), acceptance of the Annan Plan as an avenue to the European Union, the departure of the Turkish troops, and the resignation of Rauf Denktash himself.

In other words, Mr Denktash's impasse - caused by international isolation and galloping delegitimation - necessitated a dramatic reaction. With 23 April he attempted to regain in one stroke the political initiative while confusing, even momentarily, Nicosia's legitimate regime. Moreover, he must have counted that any friction between the Greeks and Turks of Cyprus would verify his perennial assertion that they "just cannot live together". Finally, the appearance of increased T/C freedom, together with the injection of substantial income from the "visiting" G/Cs, might have pacified his frustrated community and nullified their anger.

Nicosia responded with a series of social, economic and humanitarian measures to support the Turkish Cypriots. Moreover, it collaborated closely with the European Commission on the formal propriety of the aforementioned measures and on additional EU-supported measures on behalf of the T/Cs. Needless to say, the Government, while sensitive not to appear as resting on its recent diplomatic laurels, faced a genuine dilemma: to oppose movement across the dividing line might have caused the false impression it was rejecting a potent CBM. But the unqualified endorsement of such movement risked generating serious discontent among the G/Cs. This is primarily because Denktash has demanded from the start that the Greek Cypriots show their passports at the dividing

⁴ See the UNSG Statement to this effect, as read by Kofi Annan on 10 March in The Hague.

line; that is, show their passports within their own country to an unrecognised, hence illicit, regime.⁵ Therefore, Greek Cypriot frustration and anger could arise from the fear that Denktash might exploit politically and psychologically his latest antic.

Conscious that Denktash's demand is inconsequential from the viewpoint of International Law, but aware that such psychological warfare is too costly to the Greeks of Cyprus, Nicosia decided to leave the matter up to individual "conscience". As a result, opinion research in early June 2003 revealed the following: 39% of G/Cs had visited the occupied area. 61% had refused to do so, yet 19% of them contemplated a future visit to the "North". Those refusing to visit were in the main non-refugees. They stated the principal reasons for their refusal as follows: "(a) the presentation of their passport; (b) the non-recognition of the 'pseudostate'; and (c) the trouble they have to go through".⁶

Simultaneously, there was widespread satisfaction with the dramatic falsification of the Denktashian mythology on the alleged inherent hostility between Greek Cypriots and Turkish Cypriots. In fact, within weeks after 23 April, hundreds of thousands of persons from both communities began mingling in harmony and even friendship. As *Politis* also attested:

⁵ It bears repeating that, 29 years after Turkey's invasion and 20 years since the (November 1983) Unilateral Declaration of Independence, the world (except for Turkey) has refused to recognize the secessionist "Turkish Republic of Northern Cyprus" ("TRNC"). Hence the Greek Cypriots call it a "pseudostate", following the norms of International Law.

⁶ See *Politis* (Nicosia daily), 9 June 2003. Then, in a late September 2003 opinion poll, conducted by ACNIELSEN/AMER on behalf of *Politis*, the following figures emerged: 44% of G/Cs have visited the occupied lands for "sentimental reasons"; 63% of the visitors (equal to 24% of all Greek Cypriots) will not visit again; only 37% of visitors (or 13% of the entire G/C population) will continue doing so; of all those who never visited the "north" (56%), only 14% think they might do so in the future whereas 86% state that they will never do so. "They view the showing of their passport as offensive and also believe that to present [their passport] constitutes a form of recognition [of the illicit regime]." Dionysis Dionysiou, "Why the Greek Cypriots do not visit the Occupied Area", *Politis*, 23 September 2003.

Both Greek-Cypriots and Turkish-Cypriots received a rather friendly welcome during their visits. An 83% of Greek Cypriots state that they were treated in a friendly way and only 3% in an unfriendly way. On their part, 60% of Turkish-Cypriots state that they were treated in a friendly way, 6% unfriendly and 23% in a neutral way.⁷

Equally substantial, Nicosia keeps emphasizing its eagerness to restart the inter-communal negotiations. One qualification, however, was inevitable: given the Republic's EU accession, the UN Annan Plan must be subjected to the –logically, politically, and legally- required modifications. For, among other things, the plan had assumed the myth of inter-communal hostility, it digressed dramatically from the *acquis communautaire*, and had treated Cyprus' accession to the Union as a future prize to be gained.⁸ Therefore, a brief look at the Annan Plan is necessary.

2. A Schematic Look at the Annan Plan

Submitted in three rounds (November 2002 to February 2003), the plan was hailed in various quarters as the most comprehensive design ever produced to handle the Cypriot conundrum. The Turkish Cypriots were immediately among its warmest supporters. The Greek Cypriots have entertained deeply mixed feelings. At the February 16 presidential election, the majority denied re-election to Glafkos Clerides who seemed prepared to adopt the plan as it stood. This plan, however, can be accused of committing significant legal, political and functional sins.⁹

⁷ Ibid., 9 June 2003. Most of the incidents of "unfriendly" treatment seemed caused by the awkward encounters of Greek Cypriots with colonists from Turkey who now occupy their properties and homes.

⁸ Remarkably, before March 2003, the Plan's supporters -including UN and other mediating officials as well as various G/C politicians- had repeatedly threatened that a refusal by Nicosia to endorse the Plan would cause denial of accession by the EU!

⁹ While no major studies in support of the Annan Plan have been published in Greek, three serious *critical* books are already available: the first by a group of five young Cypriot scientists (Emilianides, Kentas, Kontos, Mavromatis and Fokaides), the second by Dr. Andreas Theophanous, and the third -*The Annan Plan: A 'Constructively Ambiguous' Constitutional 'Future' for Cyprus* - by

a. *Legal objections*

Serious legal objections derive from the plan's curtailed satisfaction of a host of human rights and freedoms, including the rights to move, to settle and to own property anywhere in the reconstituted quasi-confederal republic. This amounts to the violation of rights regarded as sacred and inviolable by the EU's legal culture. Moreover, the Annan Plan's three versions kept imposing a whirlwind of unconscionable deadlines, so as to ascertain agreement before 16 April, as a condition for bringing the "United Cyprus Republic" to the EU summit in Athens. This imposition was oblivious to the fact that most Cypriots entertained a very limited and foggy conception of what they were asked to endorse in two separate referenda. It also meant a blatant violation of the 1980 Vienna Convention on the Law of Treaties, which outlaws coercion to compel a state to sign an agreement or a treaty. Needless to say, this rush to impose the agreement raised further legal and diplomatic eyebrows given its contradicting the *acquis communautaire*. For if it entailed tangible conflicts with elementary norms of the EU's legal culture, why accept the plan as such, instead of awaiting the Republic's accession to the Union? After all, the legal norms and the legal-political culture of the European Union should suffice to liberate *all Cypriots* from the illegality and immorality of a 29-year-old occupation.

The above objections are not premised on the classic democratic values of *the rights of majorities* or "one person, one vote". These rights, too, were demonstrably violated by the Annan Plan, presumably on the (tacit) ground that the case of Cyprus is *sui generis*. However, this stance contains another unacceptable notion: that the established illegality of the 1974 invasion and the continued occupation must be entirely "forgiven" so as to facilitate a new start. But if such a violation of fundamental international

University of Cyprus lecturer, Dr. Savvas Pappasavvas. For an endorsement of the Plan by a Turkish Cypriot academic, see Ahmed Sozun, "A Model of Power Sharing in Cyprus: From the 1959 London-Zurich Agreements to the Annan Plan", delivered at the Central and Eastern European International Studies Association/ISA International Convention, Budepest, Hungary, June 26-28, 2003.

legal norms were to be so lightly “forgiven”, the respectability of International Law would suffer additional irreparable damage.

b. Political Objections

These indicative legal objections entail profound political reservations, including the following: first, any political association built on suspected unfairness is bound to generate mistrust. Mistrust, in turn, could easily cause the break-up of the constructed entity. The Annan Plan has ignored this serious probability.

Second, had a break-up ensued, the formerly condemned as illegal secessionist regime would have attained legal validity, as one of the envisaged "constituent states". Hence another violation of International Law would occur, this time of the time-honoured principle, *ex injuria jus non oritur* (injustice does not create rights). Once again, injustice would fuel deep frustration leading to mistrust, which would then raise serious questions about the functioning of the hurriedly presented new state.¹⁰

Third, at the juncture of the legal and the political stood yet another conflict with international norms. For if the importation of illegal colonists from Turkey constitutes a war crime, then the permission to incorporate even 45,000 of them in the United Cyprus Republic would represent another source of friction. These colonists have been encouraged by the Denktash regime to populate the occupied territory, to counterbalance the departure of dozens of thousands of frustrated Turkish Cypriots. The problems these colonists have created are not just legal, theoretical or metaphysical. They now form the majority of the population in occupied Cyprus, having reached about 115,000 versus about 88,000 native Turkish Cypriots.¹¹ Moreover, they have been a long-recognised cause of

¹⁰ It bears repeating that the rush to impose the plan on the Cypriots sprung from the aforementioned desire by the UN (and Washington) to have it approved in two referenda before the 16 April signing of the Accession Treaty.

¹¹ These numbers were provided, for instance, in the 1998 first *Regular Report from the Commission on Turkey's Progress towards Accession*.

frustration for the latter.¹² *A fortiori*, therefore, they are capable of causing deep frustration to the Greek Cypriots, whose houses and property they now occupy.

Fourth, the Annan Plan reintroduced "guarantees" contained in the 1959 Treaties establishing the Republic. One of them concerns the legally condemned abstraction that, should constitutional problems arise, the guarantors "would take action".¹³ The second one invited Greece and Turkey as military guarantors of Cypriot independence. Associating the stationing of 6,000 troops from each of these countries with the prohibition to the new state to possess its own armed forces amounts to the creation of a veritable protectorate at the dawn of the 21st century.

Fifth, the Plan contradicted the prolonged consensus by the international community that the new Republic would have to be federal. Its real, if slippery, new identity would have been a crypto-confederal quasi-federation. While the constituent states were given ample room for most state activities, the "common state" possessed limited sovereignty and no clear power to settle potential scores with the constituent parts. In fact, in all cases of legal-political conflict, the ball was dropped in another sui generis court, the new Supreme Court. With the possible exception of Bosnia-Herzegovina, such a court is unprecedented: for while some of its

¹² The discontent and even anger of the native Turkish Cypriots has long been registered. See, for instance, Robert MacDonald, *The Problem of Cyprus*, Adelphi Papers 234, Winter 1988/89; Costas Melakopides, *Making Peace in Cyprus: Time for a Comprehensive Initiative*, Martelo Paper 15 (Kingston, Ont.: Queen's Centre for International Relations, 1996); and Nils Kadritzke, "Turkish Cypriots Dream of Europe", *Le Monde Diplomatique*, August-September 1998.

¹³ This notion has been legally condemned for the following reasons. For if it were conceived as permitting the use of military force, it would demonstrably contradict Article 2 par.4 of the UN Charter. If it were asserted that, as a special provision, it superseded the aforementioned article, it would contradict directly Article 103 of the Charter. Moreover, Ankara has traditionally claimed that its "right to intervene" followed from Article 4 of the Treaty of Guarantee (attached to the Cypriot Constitution). It has failed to mention, however, that this Article recognizes a single legitimate ground for "taking action" in case of a constitutional anomaly: the return to the constitutional *status quo ante*. Turkey, however, has been occupying 37% of Cyprus since 1974.

members would be provided by the two communities in equal numbers, the remaining three judges would be foreigners! In other words, all cases of political deadlock and impasse were to be decided *au fond* by three non-Cypriot judges. To say, therefore, that the new statelet would end up as an undignified protectorate of traumatized statehood would hardly seem hyperbolic. And such a conclusion arises even before considering that the Plan, by its deafening silence, had fully endorsed the continued life on Cyprus of the two British sovereign bases that cover just under 3% of the Republic's territory.

c. *Functional Problems*

Such an entity, therefore, could hardly succeed in functioning as a modern state. Even assuming loads of good will by all, the sense of injustice generated could entail that Kofi Annan's creation might collapse within months. In addition, as the clearly more prosperous, the majority Greek Cypriots would ultimately carry the new financial burden. Therefore, they were essentially asked to support materially not only the common state but also the constituent T/C state. Given, however, the imposed presence of the colonists and their role all these years, it is hard to assume that the G/Cs would be eager to support them, that is, support those who have occupied their homes and properties since 1974, contributing substantially to the violation of their fundamental human rights.

3. Where do we Stand?

As against the Nicosia Government, Rauf Denktash rejected outright the Annan Plan, even as a framework for negotiations. Although the plan accorded most of the territory of the illegitimate "TRNC" the status of a state *in nascendo*, Denktash's maximalist "demands" remained unsatisfied. Therefore, the arguments from International Law and the norms of civilised global co-existence need to be strongly asserted time and again.¹⁴ These arguments'

¹⁴ For a summary of the relevant norms of International Law demonstrating the international community's condemnation of the invasion and the occupation, see, for instance, Costas Melakopides, "Causes, Form and Substance of Cyprus'

disregard by Denktash and Ankara, and the frequent misperceptions by amateurish “experts” on the Cyprus problem, have caused profound confusion to less-tutored observers and an unconscionable delay in its resolution. However, these arguments and associated norms constitute the only valid grounds for the fair, democratic and functional resolution of the Cyprus problem and, by implication, of both the Greek-Turkish dispute and a great part of Turkey’s own EU problems.

In other words, Denktash’s maximalist demands, supported by Ankara's intransigence, crystallised as follows. To restart the negotiations, the "TRNC" must be recognised: for this constitutes a "reality" in tandem with such other "realities" as the existence of "two states, two peoples and two democracies".¹⁵ Therefore, the Annan Plan is inadequate, since it does not adopt all the Denktashian "demands" but asks, instead, the Turkish Cypriots to "abandon their homes". Moreover, as regards accession to the EU, Denktash holds the untenable thesis that it presupposes endorsement of his "two-state" demand. Given, therefore, the clear rejection of this presupposition by the European Union, it follows that Denktash’s present regime rejects the EU project for the benefit of the Turkish Cypriots.

On the broader or "strategic" motives or intentions of Rauf Denktash and of his Ankara supporters,¹⁶ two urgent questions arise: (1) what is the precise nature of the dependence of Denktash on Ankara and vice versa? And (2) is it possible that Ankara's decision-makers are finally committed to the EU accession while

Human Rights Idiosyncrasies", in Peter G. Xuereb (ed.) *The Mediterranean's European Challenge*, Vol. II (European Documentation and Research Centre, University of Malta, 2000), pp. 42-64. For the most sophisticated arguments of International Law as they apply to the entire Cyprus Question, see Kypros Chrysostomides, *The Republic of Cyprus: A Study in International Law* (Martinus Nijhoff, 2000).

¹⁵ The latter constitutes a statement by Prime Minister Recep Tayyip Erdogan during a visit to occupied Cyprus on 9 June 2003.

¹⁶ By “his Ankara supporters” I mean “those in Ankara who support Rauf Denktash”. For it should be clear by now that “Ankara” is multi-faceted and multidimensional, given the various, and conflicting, decision-making power-centres.

also failing to recognise that Turkey cannot occupy 37% of a soon-to-be full EU member-state?

The relevant literature has grown to massive proportions. Answers to (1) above remain slippery and indeterminate, but most convincing seem to be those claiming (a) that the numbers of Denktash's supporters in Turkish elite circles are progressively dwindling and (b) that his relevant prestige is now waning (while collapsing among the native Turkish Cypriots). Therefore, Denktash's various initiatives could not be autonomous but are rather linked to Turkey's broader foreign policy agenda. As for the latter, the relevant issues are necessarily linked to (2).

Leaving aside the argument that the "real decision-makers" (i.e. the military leadership) are inimical to EU accession,¹⁷ two main schools of thought are here competing. The first argues that the "pashas" as part of the entrenched "deep state" are in palpable conflict with the newly-elected Erdogan Government. The latter, as Europhile, seems prepared for the "honourable compromise" in Cyprus. The second school holds that Turkey's policy-makers are united in an intransigent stance on Cyprus, presumably expecting (in spite of the odds) that the EU would ultimately accommodate their "demands".¹⁸

Now, I wish to offer the following alternative answers, premised on the construction of a twofold analytic framework.¹⁹ This framework consists, first, of observations on current Turkish political culture in association with the underlying political, economic and socio-psychological dynamics of present-day

¹⁷ The most powerful such case was made by Eric Rouleau in "Turkey's Dream of Democracy", *Foreign Affairs*, Vol. 79, no 6, November-December 2000, pp. 110-14.

¹⁸ They include the claim that in Cyprus live "two peoples, two states and two democracies", as well as Ankara's unmitigated insistence that the Cyprus problem is "unrelated" to its EU accession obligations.

¹⁹ Some of the following arguments can be found in Costas Melakopides, "Turkish Political Culture and the Future of the Greco-Turkish Rapprochement", *ELIAMEP Occasional Paper OP02.06*, Athens, September 2002, published Online at www.eliamep.gr

Turkish society. Second, it contains propositions concerning the Turkish elites' own geostrategic and geoeconomic conclusions concerning Turkey's broader interests, capabilities and limits, as well as its slippery place in the post-Cold War and post-Iraq war world.

Accordingly, I submit that after prolonged soul-searching and intellectual meandering, Turkey's elites have converged on the superior rationality of the "European vocation" for at least two reasons. First, because all strategic alternatives - such as Turkey's broad ambitions in Transcaucasia and Central Asia - have failed to materialize and because the EU contains the richer possible promises towards the satisfaction of Turkey's manifold domestic needs.²⁰ And second, a study of recent Turkish political culture reveals that, in tandem with the country's strong feelings of self-confidence and its serious hopes for a successful political and socio-economic future, there are simultaneous manifestations of insecurity, pessimism, and partial disorientation by some of Turkey's decisive elites. Consequently, Ankara's foreign policy could not avoid both serious errors and signs of confusion.

And yet, there is also a feature of Ankara's negotiating techniques that Mehmet Ali Birand - referring to Rauf Denktash- has named "*pazarlik*".²¹ *Pazarlik*, or oriental bargaining, may help explain some of Ankara's negotiating devices, such as the use of diplomatic blackmail, apparent self-contradictions, and calculated ambiguities. At bottom, however, the emerging consensus on the wisdom of joining the EU seems rather solid. Therefore, *pazarlik* concerns only Ankara's *modus operandi* or its attempts to maximize the

²⁰ Among them, all-important seem Turkey's needs for "identity" and a solid sense of "belonging". These needs could not be met by other strategic alternatives, such as strengthening the traditional US-Turkey "strategic partnership", even ignoring the serious bilateral crisis surrounding the 2003 Iraq war.

²¹ The distinguished Turkish journalist and author used this notion, referring to the restart of the inter-communal negotiations in December 2001-January 2002. Interview with Costas Yennaris, *Cyprus Broadcasting Corporation*, 6 December 2001.

envisaged benefits and to minimize the costs of Turkey's desired EU accession.

Therefore, Denktash's recent antics reflect his desperate state of "internal" opposition and international isolation. As such, they are probably doomed, given the depth of T/C anger and frustration, Ankara's EU orientation, the international community's rejection of his fundamental premises, and Nicosia's strong commitment to "the fair and workable solution", on behalf of Greek and Turkish Cypriots alike. In contrast to Denktash's devices, such a solution should rest on the solid legal principles, the entrenched international norms, and the political and legal culture of the European Union.

How about the opposition to Denktash? As the political formations in occupied Cyprus prepare for their December 2003 elections, two messages keep surfacing: first, anger at Denktash's stalling negotiation tactics; and second, a deep commitment to the EU. The broad new coalition of the T/C Left, created in the summer of 2003 under the leadership of left-winger, Mehmet Ali Talat, and social-democrat leader, Mustapha Akinci, might well form a post-election alliance. These political forces seem united on the following three-dimensional platform: Rauf Denktash must cease being the hostile interlocutor in the inter-communal negotiations; the EU can best address the occupied territory's maladies and problems; and the Annan Plan is a foundation for the desired solution.

How compatible is this platform with the needs of the Greek Cypriots? Very schematically, President Tassos Papadopoulos espouses the first two of the T/C theses. Together with numerous representatives of the international community -including, it would seem, Washington itself-²² he would not shed many tears were Denktash to go. Moreover, Nicosia and Greek Cypriot NGOs have been at pains to demonstrate authentic commitment to collaborate

²² Among other things, US diplomats have witnessed the massive anti-Denktash and pro-EU demonstrations by the Turkish Cypriots in December 2002 and January 2003. Moreover, reports in the Greek Cypriot press keep insisting that Denktash's disappointing practices have generated designs by international actors that he may soon follow Yasser Arafat's fate as an interlocutor.

with the like-minded political forces and the civil society of the T/Cs, in order to complete in tandem the EU accession even before 1 May 2004. Where the two sides seem to part company is, rather inevitably, the last Annan Plan.

Nicosia currently asserts its preparedness to re-open honest and sincere negotiations. Simultaneously, it stresses that Accession provides the opportunity/obligation to utilize fully the EU's norms and values, for the benefit of all Cypriots.²³ Hence, Nicosia is presently studying the relevant nuances, while expecting a new international initiative on Cyprus after the December 2002 developments in occupied Cyprus.

The Republic's recent stance may be explained as follows. The Cypriot labyrinth is once again fluid, especially regarding the Turkish Cypriot interlocutor(s). Similar fluidity marks Ankara itself. The perceived as entrenched decision-making elites have been in apparent friction with the moderate Islamist PM Erdogan, on both the EU and Cyprus. Therefore, until the domestic Turkish mosaic stabilizes, it seems unwise to take additional initiatives beyond this fact: that President Papadopoulos and House Speaker, Dimitris Christofias, stress incessantly the Republic's preparedness to restart negotiations immediately—"on the basis of the Annan Plan".²⁴

That this stance seems fully rational may be strengthened by additional considerations. First, the diplomatic ball is now in Turkey's court. And Turkey is a candidate for EU accession. For some months, Ankara has been actively smoothening the ground to

²³ For instance, this was emphasized in the interview of Cypriot Minister of Defence, Koulis Mavronikolas, with *To Vema tis Kyriakis* (Athens), 20 July 2003. See also note 24 below.

²⁴ On 3 October 2003, both the Cypriot President and the House Speaker expressed this commitment anew. In fact, Dimitris Christofias (who is also Secretary General of the left-wing AKEL party) clarified that the solution of the Cyprus problem should be premised "on the Security Council resolutions, the high-level Agreements [of 1977 and 1979], the principles of International Law and the *acquis communautaire*". Cyprus News Agency, *Phileleftheros On Line*, 3 October 2003.

attain a date for the start of accession negotiations. To be sure, there are conflicting signals regarding the EU's eventual stance: some member-states have already expressed doubts about the practical wisdom of admitting the vast country with its population of over 65 million and its social, economic, and political idiosyncrasies. Turkey, however, must behave as though the positive outcome is all but inevitable. Interestingly enough, the diplomacy of Athens, operating with what I have called "the Simitis Doctrine",²⁵ has long been working hard in support of Turkey's candidacy. Moreover, Greece seems prepared both to continue doing so and to influence various capitals accordingly.²⁶ And once the bilateral US-Turkey climate begins to improve, Washington should return to being Ankara's best EU-lobbying friend. In any event, by progressively adapting itself to the *acquis communautaire*, Turkey is essentially doing itself a favour. Simultaneously, the EU's values and norms entail Turkey's twin obligation: to remove its occupation troops from the territory of a Union member-state; and to demonstrate authentic commitment to solve the Cyprus problem, according to the norms of International Law and the EU's political culture. For this is the very Union that Turkey wants to join.

Second, the Turkish Cypriots surprised most people, including Rauf Denktash himself. Their slogans during the massive recent demonstrations manifested both their accumulated frustrations and

²⁵ Arguing that Prime Minister Costas Simitis has adopted a balanced synthesis of idealism and pragmatism in the post-1996 and, especially, post-1999 foreign policy of Greece, I have labelled this synthesis "the Simitis Doctrine". Central preoccupations of his foreign policy's content and style have been Greece's rapprochement with Turkey in tandem with the "europeanization" of Greek-Turkish relations and of the Cyprus Problem. For a sketch of this analysis, see Costas Melakopides, "Simitis' Doctrine, the EU's Helsinki and the Future of the Greco-Turkish Rapprochement", in George Cristian Major and Larry Watts (eds.) *Globalization of Civil-Military Relations: Democratization, Reform and Security* (Bucharest: Enciclopedica Publishing House, 2002), pp. 259-280.

²⁶ In mid-October 2003, however, a perceptible change of rhetoric occurred when Greek Minister of Defence, Yiannos Papantoniou, and the Greek Ambassador to Washington, George Savaides, both made Greece's support for Turkey's eventual membership conditional on Ankara's change of policy in Cyprus and the Aegean. *Macedonian Press Agency*, 14 October 2003.

their passion for peace, freedom, human rights, socio-economic and cultural development, and, above all, for the European Union. For this Union is uniquely placed to guarantee all these values, interests and needs. The T/C slogans have demanded the departure of both Rauf Denktash and the Turkish troops. The 80,000 or so demonstrators explicitly called for Denktash's resignation. And by crying, "This land is ours"²⁷, they were demanding the departure of the 35,000 Turkish troops of occupation. Moreover, while increasing their contacts with the Cypriot Greeks, most Turkish Cypriots established beyond doubt their considered decision to live together again: this time, wiser, kinder and gentler, precisely like the Greek Cypriots have decided.²⁸

It follows that Nicosia, with the EU's help, needs to fully persuade the Turkish Cypriots that it truly regards them as "compatriots". Simultaneously, the T/C community should keep asserting its commitment to the EU vision, at least by voting against Denktash in the forthcoming "elections".²⁹ To these parallel obligations we must return after reviewing a novel and crucial Cypriot development.

4. Towards a New Turkish Cypriot Identity?

The Turkish Cypriots' frustrated human needs and curtailed human rights have generated a drive for a new and multiple consciousness

²⁷ "This land is Ours" is also the umbrella for a number of Turkish Cypriot NGOs united by their opposition to the Denktash regime and Turkey's military occupation.

²⁸ On 14 October 2003, about 10,000 Turkish Cypriots repeated their massive protests in occupied Nicosia using the very same slogans, where "Peace" and "Denktash Resign!" predominated. The protest was accompanied by calls for a General Strike in occupied Cyprus.

²⁹ Indeed they are merely "elections", both because they are held in an unrecognised and illicit regime and because they are already rigged. First, the "electoral lists" include the illegal colonists from mainland Turkey. And second, by October 2003 thousands of persons were added to them, through extension of the (unrecognised) "TRNC "citizenship", for obvious vote-catching purposes. However, the December 2003 vote may help to reveal the depth of anti-Denktash and pro-EU sentiments of those living in occupied Cyprus.

or "identity". The overwhelming majority of the Turkish Cypriots proved to be (sick and) tired of the authoritarian regime, its servile dependence on Turkey, and its total failure. This regime could not fulfil their elementary social, political, psychological and economic needs, violating simultaneously the fundamental human rights enjoyed by all Europeans. Among these needs, pride of place is clearly occupied by a sense of dignified independence. In addition, the T/Cs (and even numerous colonists from Turkey) are now convinced that Ankara's and Denktash's Cyprus policy of intransigence, threats and blackmail have frustrated their paramount desire to enter the EU.

Moreover, the Turkish Cypriots' symbols and slogans -where the EU predominates- were quite revealing. As opposed to the "national" suffocation attained by the illicit regime, a triple identity is now dawning for them. Emerging consciously and (in some T/C writings) even explicitly, this identity seems ready to synthesise the *Turkish-Cypriot* component of a *Cypriot political consciousness* under the dream of *European citizenship*. In other words, this novel, multifaceted Turkish Cypriot identity seems ready to assert "Cypriotness" and simultaneous non-Turkishness -occasionally accompanied even by anti-Turkish feelings-³⁰ in parallel with, or even under, the deeply desired European self-identification.

That the T/Cs associate this multilayered identity with the Annan Plan is easy to explain. First, tangible benefits were promised by the plan, as opposed to the miserable conditions of the ostracized "TRNC" regime. And second, this plan treated the attainment of EU membership as a gift or bonus. Therefore, the plan could usher in what they have been dreaming for years. However, when familiarized with the G/Cs' rational objections, and especially after Rauf Denktash is (politically) gone, the Turkish Cypriots should reconsider a EU-inspired mode to total Cypriot liberation.

³⁰ Mehmet Ali Birand was shocked to discover the depth of opposition to the occupation by T/C students in occupied Cyprus in late 2001. This youth clearly expressed their readiness to abandon their birthplace unless a solution to the country's problem could lead them to "Europe". See *Turkish Daily News*, November 2001, esp. 16 November 2001.

5. What is to be Done?

The rational actor model can envisage that the T/Cs will ultimately favour *coupling the federal model with the EU acquis*. Anecdotal and journalistic evidence supports the notion that numerous, especially younger, T/Cs are motivated exclusively by “the EU dream” and are prepared to endorse new political experiments to this end.³¹ A sine qua non condition to strengthen this “coupling” is to convince them that Nicosia and the Greek Cypriots desire *reunified cohabitation in democratic conditions of functional fairness guaranteed by the EU*. Manifestly, the European Union itself should explain and encourage this new “marriage”. Moreover, analysis based on the rational actor model can anticipate that Ankara will have to adopt the new synthesis as wholly rational. For Turkey’s elites now exhibit a deep EU commitment, confronted by the country’s most historic opportunity since the 1923 creation of the Republic of Turkey.

Manifestly, all Cypriots now deserve the EU’s assistance, to expand their mutual understanding and co-operation. I submit, however, that most Turkish Cypriots seem unfamiliar with the Greek Cypriots’ anxieties and concerns. As distinct from the G/Cs, whose opportunities for self-criticism abounded,³² three decades of unmitigated propaganda by the Denktash regime has left its scars.

³¹ Greek Cypriots, visiting recently their homes and properties in the occupied territory, have reported their intuition that many T/Cs seemed prepared to reconsider building improvements in the 1960 Constitution. Opinion-makers, like (the T/C daily) *Africa* editor, Sener Levent, have even suggested in print the latter idea. And according to reports by my University of Cyprus students, young Turkish Cypriots are thinking along similar lines, calling “essentially racist” many provisions of the Annan Plan.

³² It is worth recording here that, as opposed to Rauf Denktash’s adamant refusal to recognize the illegality of the invasion and the violation of the human rights of all Cypriots, some Turkish Cypriot intellectuals have recently begun a moving soul-searching and a profound criticism both of Turkey’s actions and of Denktash himself. (See note 34 below.) Contrariwise, Greek Cypriot intellectuals have long been at pains to cultivate rapprochement with their Turkish Cypriot compatriots. In my opinion, they have often gone to self-critical excesses - especially those cultivating “post-modernist analyses” - thus falling prey to facile exploitation by Rauf Denktash.

This propaganda demonstrably failed to undermine their preparedness for reunification, cohabitation and collaboration with the G/Cs under the auspices of the EU. However, while monitoring the historic developments of recent months, and especially in my personal encounters with T/C intellectuals, I accumulated the following perceptions. First, most Turkish Cypriots seem to regard themselves as the exclusive victims of the status quo, tending to perceive the G/Cs as just rich and happy.³³ Second, they complain that the Greek Cypriots left them unassisted in their anti-Denktaş demonstrations, but without specifying the forms of such possible assistance. Third, around 60,000 T/Cs have already applied for Republic of Cyprus documents.³⁴ And while many thousands have rushed to utilize the social programmes and other measures Nicosia has extended to them, they hesitate to clarify simultaneously their stance vis-à-vis Denktaş's antics. Nicosia, therefore, could not take for granted that its pro-T/C measures will not be "pocketed" by those opposed to a federal reunification through EU membership for all.

Finally, disappointing was also my realisation that numerous Turkish Cypriot intellectuals appear deeply uncomfortable with the legal and ethical arguments condemning the invasion and the occupation. Despite the aforementioned acknowledgment by the G/Cs of the T/C's bitter memories and present insecurities, reciprocation has been minimal to date.³⁵ However, authentic mutual understanding can flourish only when the new Turkish Cypriot elites appreciate that the legal and ethical arguments employed by the Greek Cypriots to establish their own victimization are also advanced by independent analysts of the

³³ An explanation -but no justification- of this is provided by the pronounced differences of the two communities in terms of standards of living and per capita income: the latter for the Turkish Cypriots is calculated around one quarter that of the Greek Cypriots.

³⁴ See the report by Makarios Drousiotis, *Eleftherotypia* (Athens), 30 August 2003.

³⁵ A promising exception was the articles by three Turkish Cypriot public figures published in Athens, in July 2003. See "The Metamorphosis of the Turkish Cypriots", containing articles by Nigul Orhon, Hasan Kahfegioğlu and Sener Levent, in *Eleftherotypia*, 19 July 2003, pp.18 and 47.

Cyprus problem and, perhaps more important, by International Organizations and the International Courts. In fact, only this explains why the world keeps condemning the invasion, the occupation, and Denktash's secessionist regime.

It follows that the Cyprus Government and the EU organs must urgently pursue creative political, socio-economic and cultural initiatives until 1 May 2004. But because a fair and functional Cypriot reunification is unlikely to be locked by then, the alternative is December 2004.³⁶ Such initiatives might include the following.

Nicosia is required to handle its dilemma regarding a potential "two-door" strategy by supporters of Denktash: namely, the "pocketing" of generous socio-economic measures while undermining reunification. Of course, Denktash will probably be replaced either by the T/Cs themselves or by Ankara, or both. Moreover, whatever forces win in December 2003, they will confront immediately the inherited political impasse. For beyond the T/Cs' eagerness to join the EU, Ankara itself is now subject to close EU monitoring of its entire performance. This makes inconceivable Turkey's continued occupation of 37% of the territory of a new EU member-state. The Cyprus Government, therefore, may keep operating as if "the wheels of History" cannot move backwards. What happens, however, if either Turkey's EU accession meets serious obstacles or if the new T/C leadership performs obstreperously or irrationally? Well, Nicosia will then be forced to reconsider its rational stance until the Turkish Cypriot community recognises its real interests. That matters need not come to such a head, however, should also depend on the EU's own policy, to which I will return.

The legal Government of Cyprus should also keep proving that it achieved EU accession on behalf of all legitimate Cypriots. Therefore, it can strengthen progressively its socio-economic assistance to the Turkish Cypriots, but on the tacit condition that

³⁶ This, of course, is the date when the EU will be announcing its decision on granting Turkey a date for the start of its own accession negotiations.

this -logically, legally, and psychologically- implies reunification. For it would be the height of irrationality and injustice to support any persons who enjoy the republic's generous social programmes - such as medical, educational, or even retirement benefits- while not recognising the illegality of the occupation regime. Simultaneously, the G/C-T/C "knowledge gap" with respect to the Cyprus problem should urgently be bridged.

To this end, the following items may now be given wide publicity: first, the accumulated historical, political, moral and legal arguments of fair and independent *non-Cypriot* analysts; second, the Cyprus-related decisions of International Courts and Organizations;³⁷ third, the writings of moderate Greek-speaking observers on the nuances of the Cyprus problem and on the nature of the 29-year old Greek Cypriot victimization; finally, the Turkish Cypriots must be informed about the decisions, statements and other actions of the various EU organs regarding Denktash's regime as well as the "European" ways of handling Cyprus' recent vicissitudes.³⁸

We thus reach the EU's own opportunity to help resolve one of the world's longer, and *unnecessarily convoluted*, disputes.³⁹ Until December 2004, the EU can indeed assist in various ways. First, it could identify the contradictions between the Annan Plan and the *acquis communautaire*. It should also produce functional

³⁷ Pride of place should be allocated here to the European Court of Human Rights case, *Titina Loizidou versus Turkey*, and to Turkey's protracted (since 1998) refusal to pay the compensation due to Ms Loizidou for the fact that she has been prevented from enjoying the right to her property in occupied Cyprus.

³⁸ For instance, Commissioner Gunter Verheugen, during his 29 September 2003 meeting with Turkish Foreign Minister Abdullah Gul in Brussels, was reported by the *Macedonian News Agency* to have asked on behalf of the Commission, "that Turkey should contribute immediately to the solution of the Cyprus problem and *should not hope to make a last minute bargain* in order to extract a date for the start of accession negotiations". *Macedonian Press Agency*, Brussels, 30 September 2003 (emphasis added).

³⁹ It is "unnecessarily convoluted" because International Law has spoken clearly- and, through the EU and the European Court of Human Rights keeps pronouncing- on the illegality and immorality of the 1974 invasion and the ongoing violation of the Cypriots' human rights.

suggestions on the marriage of the latter with the federal model. Such an initiative could facilitate dramatically the practical resolution of the problem by, *inter alia*, dispelling any T/C fears that the Greek Cypriots wish to capitalize on the Republic's accession for narrow self-regarding reasons.

Second, the EU could softly reiterate the established illegality of Denktash's regime, putting to rest his elaborate and convoluted mythology. Of course, the EU has already either implied -with diplomatic language- or acknowledged even bluntly this illegality.⁴⁰ A renewed clarification will now fortify the initiatives required to establish the rational coupling of the federal model with the EU's legal norms and political values.

Third, the European Parliament, as the EU's "moral conscience", has repeatedly shown how Turkey's EU road crosses Nicosia's Green Line. It is high time that other EU organs make increasingly more clear the direct dependence of Turkey's EU prospects on the immediate end of the occupation and on its manifest obligation to resolve the problem.

Fourth, the Union may fortify the economic assistance promised to the Turkish Cypriot community, on the explicit condition that the democratic reunification of Cyprus is implied by such assistance, as legally and politically required. Such a "condition" will combine a symbolic, a substantive and a crucial pedagogic value.

Fifth, after 16 April 2003, the presence of the EU in Cyprus can be strengthened further. EU officials and various committed "Europeanists", could be mobilized to clarify to the Turkish Cypriots two points. First, that their future benefits go beyond mere economic and social advancement: for they give equal priority to full human rights and fundamental freedoms. And second, they can

⁴⁰ See, for instance, the first *Regular Report from the Commission on Turkey's Progress towards Accession* (Brussels, November 1998). See also the various Reports on Cyprus by the European Parliament, and especially the "Jacques Poos Report" of 2000: European Parliament, Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Common Security and Defence Policy, Rapporteur, Jacques F. Poos, September 2000.

communicate the truth that, unless a fair and democratic reunification is attained, it is politically (if not logically) impossible for such benefits to accrue.

Sixth, in tandem with the United Nations, the EU can assist in Cyprus' peacemaking and peacebuilding. The EU could now send its own officials and representatives to work *in situ*. Once again, this proposal is premised on both symbolic and substantive reasons: to further familiarize the Turkish Cypriots with the emerging EU-sponsored status of Cyprus; and to assert the Union's status as a diplomatic, political, legal and moral protagonist in the most promising Cypriot denouement.

Conclusion

The optimism entailed by my reading of the Cypriot-Greco-Turkish labyrinth has been founded on a host of facts and reasons. We may especially recall, first, the Republic of Cyprus' accession to the Union; second, Turkey's indubitable desire to attain its own full EU membership; third, the unavoidable "concessions" on Cyprus that Ankara is bound to make so as to forge the elevated EU-Turkey relationship; fourth, the dramatic change in Turkey's recent political culture in clearly pro-EU directions; fifth, the profound transformation of Turkey's domestic political mosaic since the November 2002 national elections; sixth, the cataclysmic post-December 2002 changes in the Turkish Cypriots' perceptions and sentiments towards the EU, Ankara and Rauf Denktash; seventh, the deepening delegitimation of the Turkish Cypriot leader; eighth, the demonstrable benefits to the Turkish Cypriot community entailed by a "*europeanized*" Annan Plan; and ninth, the obvious gains for the European Union itself when it brings to an end the political and diplomatic headaches generated by Cyprus' problem and, especially, by the occupation of 37% of the territory of one of its member-states. It follows that the exit from this labyrinth will constitute a major political, legal, diplomatic and moral victory for the EU in the Mediterranean on an issue where countless others have failed miserably to date.

To be sure, it might be objected again that, whereas Turkey is now eager to accede to the EU, the latter may not ultimately hold reciprocal feelings. My answer here is simply that, even if this *full membership* were proven unattainable easily or soon, the EU-Turkey relationship is bound to remain real and to become at least “special”. Therefore, just as the EU cannot evade its own duties to Turkey as a long-awaiting candidate already linked to it with a Customs Union, Turkey cannot avoid its clear obligations towards the EU’s fundamental values, norms, and rules. Otherwise, Ankara risks revisiting the “stigma of unreliability” which is bound to undermine its ultimate accession prospects.⁴¹

Finally, lest it is supposed that my optimistic reading contains an implicit contradiction by employing *in tandem* the "rational actor model" and my "*pazarlik* hypothesis", let me suggest how these analytic devices cohabit harmoniously. What they claim is that the *hypothesis* refers to the mode or the means of Ankara's diplomatic (and other) actions, whereas the *model* addresses Turkey's expressed desires and authentic needs. Should it happen, however, that rationality fails to win the day in Ankara, such an outcome could not, I suppose, be entirely the fault of this analysis.

⁴¹ On this stigma, and how Turkey has tried to handle it after World War II, see Selim Deringil, “Turkish Foreign Policy Since Ataturk”, in Clement H. Dodd (ed.), *Turkish Foreign Policy: New Prospects* (The Eothen Press, 1992), pp. 1-8.

L'INCIDENCE D'UNE NOUVELLE POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE L'IMMIGRATION SUR LE PARTENARIAT EURO MÉDITERRANÉEN

LAURENT HUGELIN

La politique européenne du contrôle de l'immigration est en pleine mutation. Le traité d'Amsterdam a en effet entériné le transfert à l'Union européenne des prérogatives qui devraient lui permettre d'établir à compter du 1^{er} janvier 2004 une "politique de l'immigration".

Alors que cette politique est au stade de son application, il nous a paru important d'analyser en quoi le processus de Barcelone est impliqué dans cette démarche.

Par ailleurs, l'union européenne a décidé d'évoquer avec l'ensemble des pays Méditerranéens associés la question des migrations et de leur gestion dans le cadre des partenariats existants. Le conseil d'association avec la Tunisie se réunira le 30 septembre 2003 et devra notamment décider de la création d'une commission de suivi en matière de « justice et de paix ».

Notre article a pour objet de présenter les orientations nouvelles de la politique européenne d'immigration pour analyser sa portée sur le processus de partenariat euromed et sur les relations avec la Tunisie, priée par ailleurs de conclure un accord de réadmission avec l'Union européenne.

I. LA GENESE D'UNE POLITIQUE EUROPENNE DE L'IMMIGRATION:

1. Une Communautarisation tardive et encore partielle de la politique de l'immigration:

Malgré la "communauté de destin" évidente des Etats européens à l'égard des question d'immigration, longtemps cette politique est demeurée un domaine réservé des souverainetés nationales dont elles apparaissent comme un "pré-carré". La communauté

européenne n'avait en la matière ni compétence ni rôle moteur. Il a fallu de nombreuses années pour que les réticences nationales soient vaincues au nom du principe d'efficacité (doit agir l'autorité la mieux placée) et que la définition d'une politique cohérente de l'immigration en Europe soit enfin considérée comme une priorité des Etats membres.

En 1986, l'application de l'Acte unique européen, qui a défini la libre circulation des personnes comme une compétence communautaire, a ouvert la voie à une politique structurée de l'immigration. Un comité ad hoc en matière d'immigration était créé, qui s'est traduit par l'adoption de résolutions, de recommandations, instruments juridiquement non contraignants.

A cet égard l'accord de Schengen (1985) et la convention d'exécution de Schengen, suivies de la mise en place du système d'information Schengen (SIS) constituent les premiers instruments contraignants adoptés en marge d'un embryon d'une politique commune de l'immigration.

Cette coopération intergouvernementale informelle a été institutionnalisée par le traité de Maastricht qui crée un troisième pilier de l'union européenne "Justice et affaires intérieures". Ce traité, cependant, ne posait pas de bases suffisantes pour générer une politique commune: n'y est prévu que la définition "d'actions communes" parcellaires, les Etats membres conservant un large pouvoir de décision puisque les décisions devaient être prises à l'unanimité dans la majorité des cas.

Il a fallu attendre le traité d'Amsterdam pour qu'une partie des questions de politique relative aux migrations soient intégrées dans le second pilier de la Communauté européenne.

Deux domaines sont aujourd'hui insérés dans le second pilier des politiques de la Communauté européenne: la politique de franchissement des frontières extérieures de l'Union (Art 62 TCE) et la politique d'asile et d'immigration.

En matière d'harmonisation des législations nationales, la proposition des textes est partagée durant les cinq premières années d'application par les Etats membres et la commission.

En dehors de ces domaines encore limités, en matière de coopération en matière de justice et d'affaire intérieure, la création des décisions cadre, d'une portée relativement similaire à la directive, et des "décisions", au caractère obligatoire pour les Etats, permet d'entrevoir la définition d'une large politique de l'immigration.

Reposant largement sur un rôle de proposition de la commission et l'adoption par le conseil d'instruments juridiques contraignants (règlements par exemple pour les modèles de visas, directives, par exemple pour la définition de règles relative à la reconnaissances mutuelles des mesures d'éloignement et les sanctions appliquées aux transporteurs, décisions cadre, par exemple en matière de traite des être humains et décisions) une politique de l'immigration commune est en passe d'émerger.

Mais si la genèse d'une politique de l'immigration est en cours, dont la priorité est fixée: faire que cette politique soit efficace - plus que celles des Etats - et cohérente par rapport également aux besoins économiques de la communauté; elle s'est faite par des tâtonnements successifs dont témoignent les différents conseils européens depuis 1998.

2. L'élaboration des objectifs de cette politique:

L'élaboration de cette politique demeure encore incertaine, gouvernée par des principes assez contradictoires.

Les intérêts des Etats membres sont d'ailleurs différents¹.

¹L'Allemagne est particulièrement attentive à la définition d'une politique commune d'asile, en raison du nombre de demandes d'asile qui la concerne. La France a eu une (ou des) politique(s) migratoire(s) évolutive(s), mais sur le long terme nettement restrictive(s) pour les pays du Sud. L'élargissement à l'Est fait ressurgir la crainte que les nouveaux Etats membres ne puissent assurer leurs obligations de contrôle de la frontière extérieure de l'Union. L'Italie a fait face à

Plusieurs principes pour l'élaboration de cette politique ont finalement émergés:

- La lutte contre l'immigration illégale doit être efficace et donc *globale*: la politique de l'immigration en Europe s'est dans un premier temps imposée au nom de l' « Europe Forteresse », argument essentiel pour laquelle une telle politique est apparue nécessaire aux Etats membres.
- La *gestion des flux migratoires* doit être établie en fonction des besoins économiques de l'union européenne: c'est une optique qui ne cesse d'être rappelée par la commission européenne. L'immigration en Europe est assez faible comparée à sa population et aux mouvements migratoires dans le monde et l'économie européenne a besoin de bras. C'est la gestion des flux migratoires plus que la gestion de l'immigration stricto sensu qui est alors évoquée, raison pour laquelle sous la présidence Belge s'est déroulée les 16 et 17 octobre 2001 une conférence européenne sur les migrations.
- Cette politique *doit être fondée sur le respect de principes communs de protection des droits fondamentaux* dont la Convention de Genève de 1951, le protocole de New York de 1967 relatifs au statut de réfugiés, les dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH) et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne proclamée à Nice en décembre 2000.
- *Elle doit être différenciée* suivant les catégories de migrants visés notamment pour les mineurs ou les victimes de réseaux clandestins qui collaborent avec la justice.

des migrations notamment dûes à des crises régionales (ancienne Yougoslavie), alors que l'Espagne est confrontée au problème de l'immigration clandestine par le Maroc. Beaucoup d'autres pays européens n'ont qu'une faible proportion d'immigrants par rapport à leur population.

On peut penser que cette volonté d'encadrer ainsi les politiques migratoires vise à établir une politique équilibrée, acceptable pour tous les Etats membres et gage ainsi d'une coopération de bonne qualité entre les parties et donc durable.

Les contours de cette politique se sont historiquement dessinés progressivement d'abord autour d'objectifs particuliers². Puis, plusieurs conseils européens ont tenté de définir des orientations plus globales.

Lors du conseil européen de Vienne les 11 et 12 décembre 1998, il est apparu que le rôle de la communauté dans la définition des politiques migratoires passait par *“le remplacement de la personne humaine au centre des politiques”*. L'idée étant d'assurer une politique de contrôle migratoire, associée à un effort plus grand d'intégration durable des migrants réguliers de l'Union européenne.

² Les recommandations du 30 novembre 1992 relative aux pratiques des États membres en matière d'éloignement (1) et concernant le transit aux fins d'éloignement (2) cherchaient à assurer une protection minimum en cas de reconduite à la frontière des étrangers, tout en assurant une collaboration entre Etats membres. Il en est de même de la Recommandation du 30 novembre 1994 concernant l'adoption d'un modèle de document de voyage pour l'éloignement de ressortissants de pays tiers (3) et de la Recommandation du 22 décembre 1995 relative à la concertation et la coopération dans l'exécution des mesures d'éloignement (4). La Recommandation du Conseil du 22 décembre 1995, sur l'harmonisation des moyens de lutte contre l'immigration et l'emploi illégaux et l'amélioration des moyens de contrôle à cet effet ainsi que la Recommandation du Conseil, du 27 septembre 1996, sur la lutte contre l'emploi illégal de ressortissants d'États tiers devaient permettre d'éviter des distorsions de concurrence dans le marché communautaire ayant leur origine dans le travail illicite. Puis, le modèle des permis de séjour délivrés par les États membres aux ressortissants des pays tiers a été harmonisé suite à l'action commune 97/11/JAI du Conseil, du 16 décembre 1996, adoptée sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne. De même, l'échange d'informations concernant l'aide au retour volontaire des ressortissants des pays tiers a été organisé par la Décision 97/340/JAI du Conseil, du 26 mai 1997. Mais au-delà de la proposition de la commission de Convention sur l'admission de ressortissants de pays tiers dans les États membres Proposition de la Commission COM (97) 387 final Journal officiel C 337, 07.11.1997

Les Etats membres sont ainsi partis *du constat que les migrations trouvaient leurs causes dans l'insécurité individuelle, la désinformation sur les conditions existantes en Europe, et une pauvreté endémique dans les pays d'origine.*

Les Etats membres ont également reconnu la nécessité d'existence d'une immigration légale, qui justifiait un effort pour intégrer ces migrants légaux, et une lutte contre les sentiments xénophobes et le racisme en Europe. L'idée d'un accès amélioré des migrants aux prestations sociales, ainsi que la nécessité du regroupement familial ont été posés.

Le conseil européen de Tampere en 1999 a posé l'ambition de "*combattre l'immigration clandestine à sa source*". L'objectif ainsi défini repose cependant sur la nécessité première de *combattre l'immigration illégale* par tous les moyens et non pas seulement de manière défensive par l'instauration de frontières extérieures difficilement franchissables mais également en luttant contre les causes auxquelles sont imputées les migrations dans les pays d'origine.

Quatre volets ont été définis à cette fin pour intégrer la politique de l'immigration à définir dans le cadre des relations avec les pays tiers:

- La recherche de partenariat avec les pays d'origine;
- un régime d'asile européen commun;
- un traitement équitable aux ressortissants de pays tiers;
- une *gestion* plus efficace des *flux* migratoires.

Durant les années suivantes, les efforts des Etats membres sont surtout portés sur la "*coordination des politiques nationales*", avec des effets jugés par la commission encore limités en 2002.

Le conseil européen de Séville a tenté d'impulser un plus grand dynamisme d'une part, en insistant sur la nécessité d'intégrer les objectifs internes de lutte contre l'immigration de la communauté dans sa politique d'aide au développement et dans sa politique extérieure, la communauté pouvant être amenée à reconsidérer la

teneur et l'approfondissement de ses relations avec les partenaires insuffisamment coopératifs; et d'autre part demandant la l'adoption prioritaire d'un programme d'action en matière de retour des immigrants en situation irrégulière.

3. Les développements actuels de cette politique communautaire:

Cette politique s'est jusqu'à présent traduite par des progrès internes plus que par des réalisations concrètes au niveau international.

Il ne peut être question ici d'évoquer l'ensemble des réalisations acquises ou des projets de cette politique sur le plan interne, et notre attention sera seulement retenue sur certains aspects de cette politique au regard de leur intérêt et de leur répercussion possible dans les relations avec les pays tiers.

Cette politique interne s'articule concrètement autour de trois pôles:

- lutte contre les réseaux de passeurs;
- contrôles aux frontières;
- retour des immigrants en situation irrégulière.

Elle a vocation à s'appliquer largement à tout immigrant en situation irrégulière quelle que soit la durée de séjour³.

³ Il s'agit notamment des:

- personnes, qui sont entrées illégalement sur le territoire d'un État membre soit sans documents soit avec des documents faux ou falsifiés;
- personnes, entrées munies d'un visa ou d'un permis de séjour en règle, mais qui ont dépassé la durée du séjour autorisé;
- personnes, dont le séjour, légal au départ, devient illégal à partir du moment où elles exercent une activité salariée;
- personnes munies d'un permis de séjour et de travail qui restent plus longtemps que légalement autorisé ou enfreignent les dispositions relatives au séjour d'une autre manière.

a) *Lutte contre la criminalité liée à l'immigration clandestine:*

En dehors des efforts de communication et d'échange d'information (connaissance du phénomène par le CIREFI, collaboration intra services), trois nouveaux instruments doivent permettre de lutter contre cette nouvelle forme de grand banditisme:

- *Incrimination de l'exploitation sexuelle ou du travail des migrants:*

Par décision-cadre,⁴ relative à la lutte contre la traite des êtres humains, les Etats membres s'engagent à ce que toute exploitation sexuelle ou du travail du migrant constitue une infraction. L'infraction est constituée y compris avec consentement de la victime, et la peine pour cette infraction ne peut être inférieure à huit ans, étant observé que s'y ajoute des circonstances aggravantes. Il s'agissait d'éviter que "la clémence de certains états membres ne conduisent à la création de « disparités concurrentielles »".

- *Incrimination de l'aide au séjour irrégulier:*

Une directive a permis de définir une nouvelle infraction constituée par "*l'aide directe ou indirecte à l'entrée, à la circulation ou au séjour irréguliers d'un ressortissant d'un pays tiers; ou la participation, en tant que complice ou instigateur, à cette aide*". Et une décision-cadre définit la peine minimale de huit ans d'emprisonnement lorsque l'infraction a été commise dans le cadre des activités d'une organisation criminelle; ou en mettant en danger la vie des personnes faisant l'objet de l'infraction. Ces infractions s'appliquent aux personnes physiques et morales.

⁴ Dcision-cadre 2002/629/JAI du Conseil, du 19 juillet 2002 Journal officiel L 203 du 01.08.2002.

- *Projet de protection des victimes témoins:*

Un projet de directive tend à instituer la possibilité pour tout étranger qui témoignerait à charge contre un réseau clandestin d'obtenir un titre de séjour de courte durée.

Enfin, la *lutte contre le blanchiment de capitaux* constitue un second volet d'une politique générale de lutte contre les réseaux de criminalité organisée, qui très souvent trouvera à s'appliquer pour certains membres de réseaux d'immigration clandestine ou ceux qui en bénéficient.

Il est également question d'appliquer l'article 30 du traité sur l'Union européenne pour donner à Europol des moyens d'actions dans le domaine des enquêtes menées par les autorités compétentes des États membres en ce qui concerne les réseaux d'immigration clandestine et le trafic des êtres humains, de l'appui aux États membres et de la participation à la comparaison et à l'échange d'informations détenues par les services répressifs.

b) Contrôles aux frontières extérieures de l'Union Européenne:

Bien entendu un effort interne de cohésion des contrôle aux frontières a été entrepris : pour les visa, une liste commune des pays tiers soumis à l'obligation des visas a été définie par règlement, ainsi qu'un modèle unique de visa. La commission européenne a proposé que ce système évolue vers un centre unique de délivrance des visas, et la création d'un corps unique de garde frontières.

c) Politique de retour des étrangers en situation irrégulière:

Ce volet ne s'est imposé que tardivement dans la politique communautaire. Il repose sur une idée simple suivant laquelle toute politique de limitation de l'immigration est vouée à l'échec si elle n'est pas assortie d'une politique effective de retour des étrangers en situation irrégulière dans leur pays d'origine dans des délais acceptables.

L'application sévère et automatique du retour aurait un *effet dissuasif* sur les migrants⁵.

Le Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002 a stigmatisé l'importance du sujet et demandé l'adoption d'un programme d'action en matière de retour. Les éléments d'un tel futur programme d'action ont été discutés lors de la session informelle du Conseil JAI le 13 et 14 septembre 2002 qui a posé les jalons suivants, confirmé notamment par le Conseil Justice et affaires intérieures le 28 et 29 novembre 2002 qui a adopté un programme d'aide au retour applicables après la guerre d'Afghanistan⁶:

⁵ Lors du Conseil européen de Laeken (point 40 des conclusions), en décembre 2001, le Conseil a été invité à présenter un plan d'action global de lutte contre l'immigration clandestine, basé sur la communication de la Commission de novembre 2001. Le plan d'action global a été ensuite adopté le 28 février 2002 par le Conseil "Justice et affaires intérieures" de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains dans l'Union européenne (UE). Un livre vert de la commission européenne relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier a vocation à orienter la réflexion des Etats membres de l'UE [COM(2002) 175 final - Non publié au Journal officiel.

⁶ Programme d'action d'aide au retour du 25.11.2002 (13515/3/02 REV 3 MIGR 104 FRONT 128 VISA 160). Le programme en matière de retour vise à définir une stratégie commune au niveau de l'Union en définissant un certain nombre d'actions et de mesures à adopter et à mettre en œuvre dans ce domaine. Le programme d'action en matière de retour comporte quatre volets, à savoir:

- Des mesures et actions visant au renforcement immédiat de la coopération opérationnelle entre les États membres, y compris l'échange d'informations, de données statistiques et de meilleures pratiques, la formation commune, l'assistance mutuelle entre officiers de liaison d'immigration et des opérations de rapatriement communes.
- Des normes minimales communes ou lignes directrices en matière de retour à envisager à court, moyen et long terme.
- Des programmes spécifiques aux pays concernés: le Programme de retour en faveur de l'Afghanistan est le premier programme de retour spécifique à un pays.
- Le renforcement de la coopération avec les pays tiers pour s'attaquer aux causes profondes de l'immigration clandestine; conclusion d'accords de réadmission avec des pays tiers et éventuellement d'accords de transit et d'admission avec d'autres pays tiers que les pays d'origine.

- **Formation commune:** L'exécution des retours nécessite un savoir-faire particulier c'est à dire un service spécialisé. Les États membres doivent donc accorder une formation spéciale à leurs agents. Une formation commune intensive n'est possible que si les États membres définissent des normes communes de sécurité, mettent en place un réseau d'instituts de formation sur le retour, élaborent des programmes communs de formation et permettent la participation aux cours de formations d'agents d'autres États membres.
- **Meilleure identification et documentation:** L'absence de documents de voyage adéquats ainsi que des doutes sur l'identité d'une personne constituent le principal obstacle au retour. Cela nécessite la mise en œuvre de mesures d'identification dans le cadre des procédures administratives. La Commission examine la faisabilité d'un système technique d'information sur les visas. Dans ce futur système d'information, la composante « retour » devrait jouer un rôle important, notamment à l'aide de données biométriques permettant d'identifier les personnes appréhendées sans papiers dans les États.
- **Règles de réadmission et de transit entre les États membres:** Le cadre général de la réadmission entre les États membres des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier devrait être remis à l'ordre du jour dès que le règlement sur Dublin II sera adopté. De plus, un cadre commun devrait être établi en ce qui concerne le transit pendant la procédure de retour.

Ce dernier volet fait cependant, largement appel à une collaboration avec les États tiers, seule à même d'assurer une réadmission des ressortissants de ces États. C'est en ce sens, que la politique de l'immigration communautaire européenne a aujourd'hui besoin d'un prolongement et d'une dimension internationale.

Celle-ci est cependant encore partielle et on peut s'interroger sur la place du partenariat euro méditerranéen dans ce contexte.

II. LA PLACE DU PARTENARIAT EURO MEDITERRANEEN: VERS UNE GESTION DES FLUX MIGRATOIRES:

Toute la question est de savoir comment intégrer dans le partenariat euro méditerranéen cette nouvelle politique communautaire, et comment cette politique va s'articuler avec les politiques existantes.

Trois orientations peuvent être à notre sens dégagées.

Premièrement, la déclaration de Barcelone faisait état de la nécessité d'une collaboration accrue des Etats partenaires sur les problématiques de l'immigration, soit en tant que source de tension potentielle (xénophobie ; crise internationale), soit en tant que conséquence des déséquilibres régionaux (politiques, économiques,).

Dans ce sens, certains aspects du dialogue politique bilatéral et régional doivent être traités en considération de la politique ci-dessus décrite. L'union européenne semble favorable à cette optique. Le besoin de différencier sa politique d'immigration suivant des critères régionaux a été exprimé au conseil de Salonique. Or, on peut penser que la définition d'une politique méditerranéenne de l'immigration, parallèle au projet de marché euro -méditerranéen est pertinente car cette unité géographique est elle-même relativement pertinente sous cet aspect.

Deuxièmement, la déclaration de Barcelone indique un objectif de conclusion d'accords de réadmission entre pays partenaires. Cet objectif n'a pas reçu d'application concrète jusqu'à présent. Mais, le conseil européen de Séville a manifesté son intention d'intensifier ses efforts afin de conclure ces accords.

Troisièmement, la communauté tente de mettre au point une politique pénale cohérente pour lutter contre les réseaux de clandestins. Cela étant, cette politique atteindra assez rapidement ses limites si elle n'est pas accompagnée d'une lutte au niveau international et régional contre ces organisations.

Enfin, l'accord d'association conclu avec l'Algérie préfigure un nouveau type d'accord d'association qui intègre cette dimension de gestion des flux migratoires dans un accord bilatéral plus global, et qui préfigure peut être une adaptation des instruments financiers que la communauté européenne mettra à disposition des Etats méditerranéens à cette fin, notamment dans le cadre MEDA ou par des instruments plus spécifiques.

1. La conclusion d'accords de réadmission:

La physionomie de ces accords ne sera pas spécifique en Méditerranée. Ces accords pourront recouvrir deux formes représentatives de deux degrés différents de coopération, et il faut envisager une politique au niveau régional de conclusion d'accords de ce type y compris entre les Etats partenaires Méditerranéens.

a) Origine et contexte de ces accords:

Dans le cadre de la mise en œuvre du retour d'immigrants en situation irrégulière, le principal obstacle résulte du fait que les Etats ne sont pas tenus de réadmettre une personne dont la citoyenneté n'est pas démontrée. C'est une difficulté majeure qui rend très difficile tout retour sans la coopération des Etats « source » d'immigration.

Les accords de réadmission facilitent la démonstration de la nationalité d'un immigrant, en organisant notamment un système de présomption, et ils permettent également l'acceptation de réadmission des étrangers qui ont transités par l'état considéré, sans être de cette nationalité.

Alors qu'il s'agissait encore de politiques nationales, par recommandation du Conseil du 30 novembre 1994, les Etats membres de l'union européenne ont convenus d'un accord type bilatéral de réadmission entre un État membre et un pays tiers. Il est complété par la recommandation du Conseil, du 24 juillet 1995, concernant les principes directeurs à suivre lors de l'élaboration de protocoles sur la mise en œuvre d'accords de réadmission.

C'est sur cette base que le modèle européen d'accord de réadmission est toujours calqué.

Lors du Conseil européen de Tampere, en vertu de la nouvelle compétence conférée à la Communauté en matière de réadmission (article 63.3.b du traité CE), le Conseil a été invité à conclure des accords de réadmission ou à insérer des "clauses-type" dans les accords d'association ou de coopération conclus avec les pays tiers.

Sur cette base, au conseil de Séville, la commission a été autorisée à négocier neuf accords de réadmission avec des pays prioritaires: Albanie, Chine, la République de Serbie, le Monténégro, le Maroc, la Russie, la Tunisie, l'Ukraine, la Libye et la Turquie.

La politique communautaire de conclusion d'accords de réadmission est donc pour l'instant ciblée sur plusieurs pays méditerranéens.

Il convient d'y ajouter que des clauses types ont été insérés dans les accords d'association les plus récents tels ceux du Liban et de l'Algérie.

On peut donc s'attendre à voir apparaître deux types d'accords de type différents, dont chacun présente ses propres difficultés et un niveau de coopération différent entre la communauté et l'Etat tiers.

b) Typologie des accords en matière de réadmission:

Deux types d'engagements des Etats tiers pour la réadmission sont à distinguer.

- D'une part, les clauses types insérés dans les accords d'association ne présentent pas d'obligations assez précises pour une application concrète et immédiate. Elles ne sont donc suffisantes qu'en présence d'une collaboration non équivoque de l'Etat partenaire.

Ainsi, pour prendre l'exemple de l'accord d'association avec l'Algérie, l'article 84 de l'accord stipule:

“1. Les parties réaffirment l’importance qu’elles attachent à développer une coopération mutuelle et bénéfique portant sur l’échange d’information sur les flux d’immigration illégale et décident de coopérer afin de prévenir et de contrôler l’immigration illégale.

A cette fin:

- Algérie, d’une part, et chaque Etat membre de la communauté, d’autre part, acceptent de réadmettre leurs ressortissants présents illégalement sur le territoire de l’autre partie, après l’accomplissement des procédures d’identification nécessaires ;

- Algérie et les Etats membres de la communauté fourniront à leurs ressortissants les documents d’identité nécessaires à cette fin”.

La réadmission ne porte que sur les nationaux et non pas les immigrants ayant transité par le pays. En outre, la réadmission ne porte que sur des nationaux dont la nationalité a donc été établie. C’est une simple mise en œuvre formelle d’une obligation internationale préexistante.

Certes, l’article est ainsi complété:

“2. Les parties soucieuses de faciliter la circulation et le séjour de leurs ressortissants en situation régulière, conviennent de négocier à la demande d’une partie en vue de conclure des accords bilatéraux de lutte contre l’immigration illégale ainsi que des accords de réadmission. Ces derniers accords couvriront, si cela est jugé nécessaire par l’une des parties, la réadmission de ressortissants d’autres pays en provenance directe du territoire de l’une des parties...”.

Cet article n’institue ainsi qu’une obligation de négociation d’un accord, dont le contenu reste à définir si ce n’est que la négociation doit porter également sur la réadmission “d’étrangers ayant transité” par l’Algérie.

Le caractère contraignant de cette disposition demeure donc très incertain.

Tels n'est pas le cas des accords de réadmission traditionnels dont la conclusion est posée comme prioritaire avec les pays méditerranéens suivants: Albanie, la République de Serbie le Monténégro, le Maroc, la Tunisie, la Libye et la Turquie.

- D'autre part, des accords bilatéraux de réadmission peuvent être conclus.

Suivant les principes établis pour de tels accords, chaque pays signataire doit réadmettre sur son territoire sans formalité toute personne possédant sa nationalité en situation illégale dans l'autre pays ou qui a franchi ses frontières illégalement. Sur demande, le transit est également possible sur le territoire des deux États signataires sans document particulier.

Des délais sont fixés pour déposer une demande de réadmission (15 jours) et pour y répondre (1 mois). Les frais occasionnés par la réadmission sont pris en charge par la partie requérante.

La substance de ces accords se décline comme suit:

- une procédure accélérée est suivie lorsque la personne est arrêtée en zone frontalière. La notification est informelle (téléphone, fax, télex...) et l'exécution se fait par les agents des postes frontières.
- un certain nombre d'autres documents permettent de présumer de la nationalité (permis de conduire, extrait d'état civil, déclaration de témoins, de l'intéressé ou informations fournies par les autorités officielles...).
- la preuve de l'entrée sur le territoire peut être établie par différents cachets, titres de voyage ou empreintes digitales ainsi que sur présomption grâce aux déclarations éventuelles de la personne ou d'agents officiels, des titres de voyage, des notes d'hôtel, toute donnée indiquant que la

personne a recouru aux services d'un passeur ou d'une agence de voyage...

Juridiquement, ces accords sont plus contraignants, mais leur négociation et leur conclusion est nettement plus difficile car ils sont perçus comme intéressant seulement la communauté européenne au détriment des Etats partenaires.

A cette fin lors du conseil de Séville, il a été convenu que la négociation de ces accords puisse englober des “*moyens de persuasion*”, c'est à dire des mesures d'incitation (par exemple, au cas par cas, un meilleur accès au marché communautaire, des préférences tarifaires, une aide au développement supplémentaire, une politique des visas plus généreuse et une augmentation des quotas pour les travailleurs migrants des pays concernés) assurant la coopération des pays-tiers dans la négociation et la conclusion d'accords de réadmission avec la Communauté européenne. Une aide communautaire spécifique serait instituée pour la préparation et la mise en œuvre des accords de réadmission par des pays tiers et viserait à renforcer les capacités institutionnelles et d'assistance technique⁷.

De même, et aux mêmes fins, la politique migratoire de l'union européenne est désormais liée aux aspects économiques, et politiques du partenariat euro méditerranéen et que la question des accords de réadmission sera inscrite dans le dialogue politique des associations existantes en méditerranée. En effet, en septembre 2002, le conseil justice et affaires intérieures a préconisé un renforcement de la coopération administrative avec les pays tiers (soutien au renforcement des institutions et des capacités d'accueil et de réinsertion) et il a souhaité que “*le problème du retour*” fasse “*partie intégrante du dialogue politique global avec le pays concerné sur les questions d'immigration*”.

Lors du conseil européen de Séville les conditions dans lesquelles la communauté pourrait en cas de non collaboration en la matière renoncer à approfondir les relations avec un Etat partenaire ont été

⁷ COM/2003/0323 final.

discutées, sans qu'un accord n'ait pu se dégager toutefois sur ce point entre les Etats membres entre ceux qui préconisent en dernier ressort des sanctions, ou la suspension d'une coopération de qualité, et les tenants d'une politique d' "incitation positive" uniquement.

Il n'est toutefois pas exclu que la coopération avec les partenaires en matière d'immigration constitue un volet important des associations à l'union européenne dans le futur, et devienne même une caractéristique substantielle de conclusion d'un accord d'association, notamment en méditerranée.

C'est ainsi, que lors de la prochaine réunion du conseil de l'association Tunisie-Union européenne, prévue le 30 septembre 2003, la question des migrations sera inscrite à l'ordre du jour.

Il est notamment question de créer une sous commission de "la justice et de la paix", qui aura notamment pour thème les questions migratoires.

La question est de savoir si, une telle coopération avec l'union européenne ne doit pas alimenter également les réflexions d'une collaboration plus large entre pays méditerranéens à ce sujet.

c) *Incidence de ces accords sur la coopération régionale:*

En effet, les Etats méditerranéens souffrent eux même de l'absence de contrôle de certains phénomènes migratoires: instabilité politique de l'Algérie, Liban, Malte, et auraient tout intérêt à ce qu'un dialogue régional se noue autour de ces problématiques C'est évidemment d'autant plus vrai pour les Etats d'Europe de l'Est ou de la méditerranée (Malte), futurs membres de l'union européenne et qui devront conclure avec les autres pays partenaires un réseau d'accord de réadmission.

De plus, la conclusion d'accord de réadmission par les Etats méditerranéens d'étrangers ayant transités par le territoire national avec l'union européenne, risque de conduire à des situations inextricables pour eux, si, parallèlement, ces pays ne concluent pas

avec les pays d'origine des accords de réadmission comparables. Le fardeau de la réadmission pourrait alors devenir insupportable.

On peut donc penser, qu'à terme et du simple fait que la communauté européenne sollicitera la conclusion d'accord de réadmission même pour des personnes ayant été en transit, les Etats partenaires devront eux même élaborer une politique de conclusion d'accords de réadmission avec leurs partenaires pour assurer le retour dans leur Etats d'origine des personnes "en transit".

Le nouvel instrument financier proposé par la commission européenne prévoit à ce sujet que l'aide financière de la communauté peut être sollicitée par des pays tiers afin de négocier des accords de réadmission avec d'autres pays tiers. (Cet instrument financier pourra aussi être sollicité si une crise grave conduit à des transits massifs dans le pays tiers). Cet instrument financier devrait être opérationnel dès 2004.

A cet égard, le cadre multilatéral institué par la conférence de Barcelone peut être pertinent, et aboutir à la définition d'accords types qui pourraient être conclus en "faisceau" par l'ensemble des pays partenaires méditerranéens.

En d'autres termes, il nous semble souhaitable que la question d'élaboration d'un accord type de réadmission à conclure entre les pays partenaires de l'Union européenne soit inscrite sur l'agenda du dialogue politique dans le cadre du processus de Barcelone, tout comme elle le sera dans les relations bilatérales entre la communauté et les Etats partenaires. En effet, cette question a aussi une facette régionale et pas seulement bilatérale.

Toutefois, ce n'est pas le seul aspect qui doive être examiné.

2. *Inclusion de la gestion des flux migratoires dans le dialogue politique avec les Etats méditerranéens et dans les activités de coopération bilatérales: vers une politique de "bon voisinage":*

a) *Le niveau géographique de dialogue sur le thème des migrations et de l'immigration:*

Pour l'Union européenne, le niveau bilatéral de coopération sera un niveau essentiel de collaboration, notamment pour l'immigration illégale.

L'ambition de la communauté européenne est d'inscrire la question de l'immigration dans l'agenda de l'ensemble des conseils d'association existants et on constate aisément cette perspective à l'analyse des nouveaux volets de coopération envisagées par la communauté européenne et l'Algérie dans le nouvel accord d'association .

D'une part, cet accord comporte un nouveau titre VIII intitulé "coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures", volet complètement nouveau dans le cadre d'une telle association.

Le premier article de ce Titre institue une *coopération* pour renforcer "*l'état de droit*", ce qui peut naturellement contribuer à réduire une cause possible de l'immigration. Doit y être associé la référence existante dans toutes les associations de respect des droits de l'Homme par les parties contractantes. De même, la proposition de nouvel instrument financier pour soutenir la politique de retour des immigrants prend en compte cet aspect puisque cet instrument est réservé aux Etats tiers qui respectent les droits de l'Homme.

L'article 88 de cet accord prévoit "*que les parties conviennent de prendre toutes les mesures appropriées en vue de prévenir et de combattre toutes les formes et manifestations de discrimination fondées sur la race, l'origine ethnique et la religion...*

Des actions d'information et de sensibilisation seront développées. Les parties veillent à ce que des procédures judiciaires et/ou administratives soient accessibles à toutes les personnes qui s'estiment lésées... "

D'autre part, le volet de coopération dans le domaine social n'est pas en reste puisque, au-delà des dispositions similaires de garantie

de non discrimination en matière de prestations sociales et de droit du travail, un “dialogue en matière sociale” est institué, qui peut se dérouler dans le cadre du conseil d’association ou dans le cadre d’un comité d’association ou un comité ad hoc.

L’objectif de ce dialogue est rien moins que *“la recherche des voies et conditions pour la circulation des travailleurs, l’égalité de traitement et l’intégration sociale des ressortissants algériens et communautaires résident légalement dans chaque Etat Hôte”*.

Ce dialogue couvre notamment *“les migrations, ... l’immigration clandestine, la connaissance mutuelle des cultures et des civilisations, le développement de la tolérance et l’abolition des discriminations”*.

S’y ajoutent des domaines prédéfinis d’ *“ actions de coopération”* jugés prioritaires:

- *“l’amélioration des conditions de vie, la création d’emploi et le développement de la formation notamment dans les zones d’émigration”* (prévention des causes économiques de l’immigration);
- *“ la réinsertion des personnes rapatriées en raison du caractère illégal de leur situation au regard de la législation de l’état concerné”* (prévention de la récidive);
- *“ l’investissement productif ou la création d’entreprises en Algérie par des travailleurs algériens légalement installés dans la communauté”* (favoriser le retour volontaire).

Cet accord préfigure de nouvelles opportunités de coopération avec l’union européenne, fondée non seulement sur une adaptation des critères des financements MEDA (en cours d’examen par la commission), mais aussi sur la création d’un nouvel instrument autonome lorsque l’action de coopération à surtout pour finalité de lutter contre l’immigration illégale.

La souplesse des accords d'association déjà signé permettra d'inscrire ces nouvelles questions dans le dialogue politique prévu par chacun de ces accords. On peut envisager que le conseil d'association prenne en l'espèce de nouvelle orientation de coopération par l'adoption de résolution.

Toutefois, tout reste à faire en la matière, y compris dans la définition d'une politique cohérente et novatrice. Car on sent bien qu'ainsi définie, la politique communautaire n'a pas encore sa forme définitive mais qu'elle est à la recherche d'inspiration et de force de proposition. Les derniers conseils de l'Union européenne ont insisté sur le développement de relations de "bons voisinage". Cette notion laisse transparaître une conception limitée, et négative des relations, comme basée sur le seul fait qu'un "bon" voisin doit éviter d'incommoder ses voisins par les éléments venant de son fond et doit veiller à ceux-ci: c'est faire peser au titre du partenariat "une responsabilité morale" sur les pays méditerranéens qui ne leur appartient peut être pas d'endosser.

A cet égard, le niveau régional de la coopération ne doit pas être négligé.

N'y a-t-il pas en l'espèce de place pour le dialogue multilatéral au niveau régional institué par le processus de Barcelone lorsque l'on sait que la politique communautaire n'est pour l'instant fondée que sur une prise en compte générale des phénomènes migratoires et non pas sur les causes particulières la générant?

Elle est d'ailleurs intimement inscrite dans la déclaration de Barcelone qui pose notamment:

"que les partenaires s'engagent à prendre les mesures susceptibles de faciliter les échanges humains, notamment par l'amélioration des procédures administratives..." et plus loin: *"ils reconnaissent le rôle important que jouent les migrations dans leurs relations. Ils conviennent d'accroître leur coopération pour réduire les pressions migratoires au moyens entre autres de programme de formation professionnelle et d'assistance à la création d'emploi. Ils*

s'engagent à garantir la protection de l'ensemble des droits reconnus aux migrants légalement installé sur leur territoire” .

Il nous semble donc qu'un dialogue régional devrait compléter les rapports bilatéraux, qui vont excessivement dépendre de la simple négociation d'accords de réadmission contre certains avantages ou en contrepartie de certaines actions de coopérations.

C'est au niveau régional que les pays méditerranéens pourront le mieux exposer les problématiques propres à la région. On notera qu'une conférence régionale sur les migrations est prévue à cet égard au courant du second semestre 2003, qui permettra de mieux apprécier quelle peut être l'apport régional à la coopération pour lutter contre l'immigration illégale.

S'agissant, de la coopération afin d'assurer une lutte contre les discriminations et la xénophobie notamment par le biais d'actions culturelles, elle est plus ancienne et plus rôdée et le niveau régional y est prédominant, quoi qu'aucune évaluation sérieuse n'est permis d'en mesurer l'impact.

Il ne faut pas sous estimer l'intérêt des pays méditerranéens eux mêmes pour un dialogue politique plus ouvert en la matière, pour peu que ce dialogue comprenne également leur propres préoccupations, largement liées à ce dernier aspect, à savoir l'insertion en Europe de leurs ressortissants en situation régulière, et surtout des secondes générations.

b) Quel contenu pour le partenariat euro méditerranéen?

En réalité, la décision de la communauté européenne d'inscrire dans l'ensemble des conseils d'association la question des flux migratoires est pour l'instant sans contenu réel si ce n'est pour la conclusion d'accords de réadmission dans les cas jugés nécessaires.

Dans le cas de l'association entre la Tunisie et l'UE, le conseil d'association devra décider le 30 septembre 2003 de l'opportunité de créer une sous commission de travail intitulé “de la justice et de

la paix”, qui devra traiter notamment de cette question et emmètre des propositions.

L’ambition du conseil européen de Tempere était pourtant de combattre l’immigration “à sa source”, notamment en agissant sur les causes profondes qui peuvent la générer dans les pays d’émigration.

Trois causes majeures de l’immigration ont été évoquées dès le plan d’action de Vienne en 1998: l’insécurité (juridique ou réelle); la désinformation ou la mauvaise information, la pauvreté.

Sur le plan de la pauvreté, le partenariat euro méditerranéen vise à garantir un progrès économique par l’introduction d’un marché concurrentiel au niveau régional. Toutefois, il est clair que cette libéralisation des échanges peut aussi générer à court ou moyen terme une nouvelle pauvreté et que même une évolution positive d’un pays en développement peut - dans un premier temps - renforcer les migrations internationales parce qu’un nombre de personnes acquiert des moyens d’immigrer mais ils ne trouvent pas encore de perspectives satisfaisantes dans leur (Phénomène de “rebond migratoire”).

C’est sur la base de ces réflexions que la commission européenne a proposé certaines orientations politiques nouvelles de nature à atténuer les forces génératrices d’immigration illégale et notamment ses causes sociales ou politiques.

Dans une communication⁸ la commission propose six orientations dont notamment:

- L’intégration des questions relatives aux migrations dans les relations avec les pays tiers, et en particulier avec les pays d’origine. La Commission suggère d’instaurer avec les pays tiers un dialogue global et structuré touchant aussi les questions liées aux *droits de l’homme et au développement*. Elle suggère de développer des programmes d’éducation et

⁸ Communication COM (2001)387 final. Non publiée au Journal officiel.

de formation dans les pays d'origine, d'inciter les migrants à s'intéresser aux programmes de développement et de faciliter la réintégration sociale et économique des victimes des passeurs;

- *L'amélioration la diffusion des informations sur les possibilités légales d'entrée dans l'UE et sur les conséquences de l'utilisation de filières clandestines.* La Commission propose de développer des services d'information dans les pays tiers ainsi que d'encourager la coopération entre les services consulaires des États membres et les autorités locales;
- L'élaboration d'une politique d'intégration pour ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire d'un État membre (assurer l'insertion sociale des migrants, sensibiliser la société civile aux problématiques des migrants, prévoir des mesures de soutien social et économique...).

Sur cette base, le Conseil de Séville a demandé que la politique en matière d'immigration soit intégrée dans les relations de l'Union avec les pays tiers sur les quatre principes fondamentaux suivants:

- L'intégration de ces questions dans l'action extérieure de la Communauté doit respecter la cohérence globale des politiques et actions extérieures, encourager les pays tiers à coopérer plutôt que pénaliser ceux qui ne souhaitent pas coopérer.
- À long terme, l'activité dans le domaine des migrations devrait se concentrer sur les causes profondes des flux migratoires par l'éradication de la pauvreté, par le renforcement des institutions et des capacités ainsi que par la prévention des conflits.
- Les question liées aux migrations devraient être abordées dans le cadre des "Documents de stratégie nationaux et

régionaux” qui sont la base des programmes d'assistance de l'UE en faveur des pays tiers.

- Des crédits supplémentaires seront nécessaires. Ces ressources devraient servir au financement d'actions spécifiques et ciblées dans le domaine de la migration, qui devraient compléter les actions financées au titre des lignes budgétaires plus générales.

La commission en tenant compte des orientations décidées par le conseil européen a annoncé que dans le cadre du *dialogue politique* le lien entre l'immigration et le développement sera systématiquement pris en compte dans le contexte des accords d'association ou de coopération entre l'UE et les pays tiers.

Elle a de même affiné ses propositions : selon elle, ce dialogue devrait également aborder d'autres questions, telles que les causes premières de la migration, la lutte contre l'immigration illégale, la facilitation des retours, la meilleure intégration des immigrés en situation régulière, la facilitation de la “mobilité des cerveaux” tout en aidant les personnes qui veulent contribuer au développement de leur pays d'origine etc.⁹

S'agissant notamment du problème des travailleurs qualifiés, puisque la fuite des cerveaux peut avoir des répercussions négatives sur les pays tiers en développement, elle préconise la multiplication d'offres d'emploi locales financièrement attractives (par exemple l'offre par la Communauté d'emplois actuellement occupés par du personnel étranger aux travailleurs locaux).

On s'aperçoit donc que la réflexion communautaire est fondée sur des problématiques qui peuvent intéresser les pays du sud et qu'un

⁹ Communication de la Commission du 3.12.2002 au Conseil et au Parlement européen: Intégrer les questions liées aux migrations dans les relations de l'Union européenne avec les pays tiers COM (2002) 703 final - Non publié au Journal officiel.

dialogue ouvert pourrait aboutir à compléter et enrichir la stratégie communautaire de lutte contre l'immigration illégale.

En effet, le cas de la Tunisie démontre qu'une politique de contrôle et de gestion des migrations peut également intéresser les pays méditerranéens.

c) *Le cas de la Tunisie:*

Comme cela sera précisé ci après, l'Etat tunisien lutte contre l'immigration clandestine depuis de nombreuses années et sans aucun compromis, bien que de manière assez discrète, compte tenu de l'absence de réprobation d'une partie de la population vis-à-vis de cette immigration.

Toutefois, présenter la lutte contre l'immigration illégale comme le seul intérêt de l'Europe n'est pas partagé par tous en Tunisie: beaucoup adhèrent à l'idée que l'émigration "sauvage" ne peut conduire qu'à des sentiments xénophobes en Europe, dont ils souffrent et à une perte de réputation du pays au niveau international.

Cela étant, l'état tunisien fait également face à deux problèmes particuliers: la position à prendre vis-à-vis "d'étrangers d'origine tunisienne", et de la politique de visa très restrictive de certains états européens qui conduit à légitimer l'émigration irrégulière puisqu' aucune émigration régulière n'est possible.

- D'une part, on peut constater une perception changeante de la société tunisienne vis-à-vis des "émigrés" de deuxième génération, entre "sentiment de solidarité" et "sentiment d'incompréhension" lorsque ceux-ci importent des comportements quelques fois criminogènes, ce qui est très mal perçu notamment s'agissant des atteintes aux personnes et aux biens.

Cet aspect est important: ces personnes, souvent considérées encore en Europe comme des "immigrés" sont en Tunisie des "étrangers d'origine tunisienne". L'insertion en Europe des immigrés en Europe, surtout de la seconde génération est pour la

Tunisie un problème y compris d'ordre public, et avant tout un *“problème qui”*, suivant les auteurs de ces propos, *“relève de la responsabilité exclusive des européens”*.

De même, l'opinion est quelque fois émise que le rôle culturel des *“émigrants”* de seconde génération n'a peut être pas été neutre dans le développement la consommation de drogue en Tunisie, qui prend maintenant des proportions inquiétantes.

En ce sens, l'insertion convaincante des seconde génération en Europe est tout autant une obligation de ne pas générer de *“troubles”* à ses voisins pour l'Europe que les obligations que les Etats méditerranéens ont vis-à-vis d'elle. Or, l'Europe est loin d'emporter la conviction de sa sincérité de l'homme de la rue à Tunis sur ce point... et c'est d'ailleurs l'un des messages le plus souvent entendu contre l'émigration: *“n'y aller pas, vous n'y êtes pas les bienvenus et vous serez maltraités”*.

Il est donc clair que si l'Europe réclame l'institution de rapports de *“bon voisinage”* avec la Tunisie, cette dernière qui n'a pas d'attitude ambiguë vis-à-vis des émigrants peut elle-même présenter des doléances qui visent à garantir le respect de l'ordre public par la coopération judiciaire à court terme, et la meilleure insertion des seconde génération en Europe, à plus long terme.

- D'autre part, une seconde difficulté résulte de *“la mauvaise représentation”* par les citoyens tunisiens de la situation et des conditions de travail ou de vie existantes en Europe.

C'est un problème auquel l'Etat tunisien fait face, notamment à travers les *“vacances annuelles”* des émigrants légaux en Europe. Ils ont en effet l'attitude naturelle mais contreproductive de présenter leur vie en Europe comme aisée, et ... paradisiaque.

Sur ce point, la vision de la commission qui a isolé comme cause de l'immigration *“la désinformation”* nous paraît fort juste et adaptée. C'est effectivement une représentation fautive des réalités qui peut laisser penser à de jeunes désœuvrés et sans la moindre qualification professionnelle que l'émigration, de surcroît

irrégulière, leur permettra d'avoir un meilleur avenir, lorsque l'on connaît les perspectives économiques déprimées en Europe.

Or, malgré l'augmentation rapide du niveau de confort accessible en Tunisie, malgré l'ouverture très large à de nouveaux modes de consommation, la multiplication du choix des consommateurs, le "mirage" d'un meilleur mode de vie en Europe persiste.

Il est peut être temps, dans l'intérêt de tous les partenaires d'avoir une politique d'information claire sur les niveaux de vie, les conditions sociales et les contre parties de la vie quotidienne en Europe, ainsi que sur les conséquences d'une émigration illégale, et ce quel que soit l'état européen choisi par le migrant.

Toutefois, ces domaines présentés n'épuisent pas les potentiels de la coopération dans le cadre du partenariat euro méditerranéen, notamment sur le plan de la politique pénale.

Compte tenu de ces problématiques, il convient de noter qu'un séminaire à Réuni à Ksar Kellel, fin août 2003 des chercheurs européens, tunisiens et australiens sur le thème "avantages d'une immigration contrôlée et l'immigration illégale".

3. *La lutte contre les réseaux d'immigration clandestine:*

La lutte contre les réseaux internationaux de trafic et d'immigration illégale appelle une lutte sans concession et de dimension internationale contre les auteurs et les complices de ces réseaux.

Au niveau régional, cet aspect est encore insuffisamment pris en compte dans le cadre du programme régional en matière de justice et d'affaires intérieures (JAI) qui aborde les questions générales touchant à la lutte contre la criminalité organisée, et en particulier aux réseaux criminels de passeurs et de traite des êtres humains.

En ce qui concerne les questions liées aux migrations, notamment l'immigration clandestine, le programme couvre surtout la formation policière et judiciaire ainsi que l'établissement d'un réseau Euromed de collecte des données et de recherche sur les

phénomènes migratoires. On en est encore à la phase exploratoire plus qu'à une phase opérationnelle de collaboration inter services.

Il semble donc que les efforts sur le plan régional en méditerranée doivent être renforcés à cette fin.

On notera, qu'au niveau international, la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale et ses protocoles en matière de trafic de migrants et de traite des êtres humains a été signée en décembre 2000 et qu'au 31 décembre 2001, 140 pays avaient déjà signé.

Au plan bilatéral, la question de lutte contre les réseaux d'immigration clandestine devrait être mieux prise en compte dans l'avenir.

On notera que l'accord d'association entre la communauté européenne et l'Algérie comporte une coopération *“de prévention et de lutte contre la criminalité organisée, notamment dans les domaines du trafic des personnes; de l'exploitation à des fins sexuelles.....”*

Tous les accords d'association comportent une coopération contre le blanchiment d'agent qui peut trouver à s'appliquer en la matière lorsque les faits principaux sont criminels.

Encore faut-il sur ce plan que les états partenaires de la communauté entreprennent eux même les réformes législatives qui criminalisent tous les comportements de trafics illicites de personne et leur exploitation sexuelle.

Or, à cet égard, on peut craindre que la législation des Etats associés soit encore lacunaire.

Le cas tunisien est assez révélateur de cette situation.

L'Etat tunisien lutte de son propre chef contre l'immigration illégale, conscient du caractère préjudiciable pour la réputation nationale du phénomène d'immigration clandestine.

Cela se fait essentiellement par un accès très difficile à l'obtention d'un passeport pour la catégorie des personnes qui serait le plus sujette à l'immigration illégale.

Sur ce point, la position européenne est ambiguë car la difficulté d'obtenir un passeport est quelque fois jugée sévèrement comme instituant la possibilité d'un contrôle politique des aller et venue des citoyens tunisiens.

Il n'y pas d'incrimination particulière de la simple collaboration au passage d'étrangers en situation irrégulière dans d'autre pays, si du moins ils disposent des papiers nécessaires (passeport) et ne sont pas, par exemple mineurs¹⁰.

Naturellement, la conception de faux passeport est sanctionnée¹¹, l'usage¹², ainsi que la délivrance d'un passeport par tout fonctionnaire sans vérification d'identité approfondie¹³.

Bien évidemment la traite des personnes est sanctionnable en Tunisie, mais par hypothèse cette traite n'intervient qu'à destination, en Europe et ne relèvera pas du droit tunisien sauf exception.

Il est également probable que l'incrimination de participation à une association de malfaiteurs ne puisse pas être retenue, en l'absence d'une atteinte directe à la propriété d'autrui ou aux personnes¹⁴.

¹⁰ Auquel cas l'infraction d'enlèvement est possible.

¹¹ Article 193 du code pénal tunisien punissant de trois d'emprisonnement la fabrication d'un faux passeport.

¹² Article 194 du code pénal punissant l'usage de un an à deux ans de prison.

¹³ Article 195 du code pénal punissant cette infraction d'une peine de 6 mois à un an.

¹⁴ L'article 131 du code pénal, d'interprétation stricte dispose " toute bande formée, quels que soit sa durée et le nombre de ses membre, toute entente établie dans le but de préparer ou de commettre un attentat contre les personnes ou les propriétés constituent une infraction contre la paix publique". La condition d'atteinte aux personnes ou à la propriété manque en l'espèce.

Cette lacune du droit tunisien a été récemment remarquée à l'occasion d'incidents tragiques dans lesquels, des embarcations surchargées d'émigrants clandestins ont sombré entre le port de Mehdia et la Sicile. Le chef de l'Etat, Monsieur Zine EL adbedine BEN ALI, a alors exprimé le souhait que l'assemblée nationale se saisisse d'un projet de loi visant à incriminer certains comportements des participants à de tels réseaux clandestins, *“pour des raisons humanitaires”*.

Un tel projet est actuellement à l'étude. Il porterait sur l'incrimination des propriétaires de bateaux ayant permis de tels passages d'étrangers en situation irrégulière de peines de prisons allant jusqu'à deux ans.

Cela ne permettra cependant pas d'incriminer tout membre de réseau ayant permis de réaliser ou bénéficier des revenus tirés d'une telle activité.

On peut donc penser que sur ce point également, un dialogue politique entre partenaires méditerranéens pourrait s'ouvrir qui permettrait de dégager des incriminations communes des comportements d'aides et de soutien aux réseaux d'émigration clandestine en méditerranée.

CONCLUSION

La politique européenne de gestion des flux migratoires est encore en maturation : au delà de la nécessité pour les Etats partenaires de conclure des accords de réadmission, les modalités de la coopération en méditerranée restent à définir.

Il est nécessaire pour les pays méditerranéens d'entamer une réflexion sur les différents moyens de gérer les flux migratoires dans un aspect “préventif”, dissuasif, plus que répressif et sur leur propre possibilité en ce domaine.

C'est à ce prix qu'ils peuvent, soutenir la nécessité pour les Etats européens de “moduler” leur politiques et d'accroître les possibilités d'immigration ou de séjour légal en Europe.

**THE POLITICAL SYSTEM OF CYPRUS AT
THE THRESHOLD OF THE EUROPEAN UNION:
PATTERNS OF CONTINUITY, CHANGE
AND ADAPTATION**

KALLIOPE AGAPIOU-JOSEPHIDES

Abstract

While the impact of Cyprus's EU membership on national policies constitutes a core concern in the context of pre- and post-accession strategies, the implications of European integration on the country's political system has not attracted similar attention. During the last decade, a great number of far-reaching developments occurred in Cypriot governance and public policy-making and some innovative features were introduced in domestic politics. This study first examines the concept of Europeanisation as a factor of change in comparison with other endogenous and exogenous pressures on Cyprus's political system. It then analyses selected changes and reforms undergone in connection with Cyprus's application for membership of the European Union. Empirical evidence suggests that the patterns of domestic politics combine continuity, change and adaptation. This study contributes to the growing literature concerned with the impact of European integration on domestic politics.

Introduction

As the Greek philosopher Heracleitos said "panta rei" (everything changes). In the same way, political systems are also subject to change. The EU membership perspective seems to act as a catalyst for change in nearly all walks of life which in one way or another fall within the scope of the *acquis communautaire*, and in an indirect way even beyond. The change may be designed and politically highly salient, or it may be gradual and incremental, but in the medium and long run noticeable and significant. In this respect, empirical evidence from the Cypriot case indicates that within the context of Europeanisation, those two methods for change strategies are not mutually exclusive. They rather seem to be the two components of a double track strategy.

Two strands of theories of institutional change may provide us with useful frameworks of analysis (Pierson 1996). Theories of intentional institutional change are particularly relevant for explaining reforms in the context of accession negotiations, given the fact that the changes brought about are mainly based on goal-oriented adaptation strategies. Theories seeking to account for institutional change in terms of path dependency may be equally important to shed light both on how change occurs and how it is rooted in a given political system incrementally.

European integration has emerged as a major and constant source of change for the political system not only of Member States but of accession countries as well. This stems from the primary obligation of EU membership to comply with the *acquis communautaire*. For member states it is an incremental ongoing process. For accession countries this demands a considerable legislative, economic, financial, administrative and last but not least societal effort well before membership becomes reality¹.

¹See: SWIERKOCKI, J. (2001) (ed) «Accession Negotiations - Selected Results, Interim Report», Lodz: European Institute, Preston, Chr. (1997) "Enlargement and Integration in the European" Union, London: Routledge.

More precisely accession countries have to apply 80,000 pages of EU law, adapt the bureaucratic and administrative systems to the EU context as well as raise their efficiencies, strengthen their judicial systems, tighten security at the external borders and adopt many other change strategies. A detailed account and initial evidence for the breadth and depth of all adaptation reforms undertaken by every applicant/accession country can be provided by the European Commission's regular country reports on the progress towards accession².

The impact of European polity and policies on accession countries is impressive. Accession countries have to make an important legislative effort in order to adopt the *acquis communautaire*, and introduce the necessary administrative changes for the relevant implementation and monitoring mechanisms. They have to comply with the political criteria (democracy, rule of law, human rights, protection of minorities). They have to fulfill the economic criteria (a functioning market economy and the capacity to cope with competitive pressures and market forces within the Union) both defined by the 1993 Copenhagen European Council. They have to undertake an important effort of EU political socialization of their citizens who automatically acquire the European citizenship. It is no easy task for a small country (Soetendorp, H. and Hanf, K.: 1998) with limited human and financial resources, to cope with the complex accession negotiations and introduce successfully a series of important reforms. This study constitutes an initial attempt to explore and highlight the gradual yet profound developments in the adaptation of Cyprus's political system³ and contribute to the growing literature concerned with the impact of European integration on domestic politics.

² The European Commission has presented the above-mentioned regular reports to the Council on the basis of a decision taken at the Luxembourg European Council: "From the end of 1998, the Commission will make Regular Reports to the Council, ... reviewing the progress ... towards accession in the light of the Copenhagen criteria, in particular the rate at which it is adapting to the Union *acquis*..." .

³ The impact of Europeanisation on the Cyprus political problem does not fall within the scope of this study.

Europeanisation as a factor for change

Literature on Europeanisation has burgeoned. The concept has become increasingly employed to describe a process of transformation both at the EU level and at the national level. Ladrech (1994) offers an interesting working definition: “Europeanisation is an incremental process reorienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organisational logic of national politics and policy-making”. Olsen (2002), in an interesting and substantive article entitled “The Many Faces of Europeanization”, analyses the five uses of “Europeanisation”⁴ and points out that “the research challenge is not primarily one of inventing definitions” but one of “model-building” the dynamics of change in ways that make the simplifying assumptions behind various definitions accessible to empirical test” (Olsen 2002:944).

Over the last ten years, the EU has undoubtedly proven to be the single most important driving force for Cyprus’s socio-political, economic and institutional modernisation; hundreds of new laws have been adopted, numerous new institutions have been set up and a great number of structures in the public and private field have been adapted to the country’s accession perspective. Although Goetz (2001), concludes that the literature “casts some doubt over the explanatory power of “European integration” as a major force driving domestic executive change”, this seems not to be the case of Cyprus. If what Goetz says constitutes a rule, then Cyprus is the exception that confirms the rule!

This is the very first study on the impact of European integration on the political system of Cyprus. It is not comprehensive in scope, but rather limited to selected aspects at various levels. Empirical evidence from other European countries indicates quite contradictory patterns with respect to scope and direction of change. In some cases, the trend is reported to be more towards

⁴ Changes in external boundaries, Developing institutions at the European level, Central penetration of national system of governance, Exporting forms of political organization, A political unification project.

convergence in style and structures (Schneider 2001) and in others to have a rather differential impact (Caporaso, Cowels and Risse 2001). According to Knill's work on the Europeanisation of national administrations, the scope of domestic adaptation is constrained by the macro-institutional context of national administrative traditions; notwithstanding the fact that Europeanisation may sometimes imply sectoral revolutions at the domestic level (Knill 2001: 227).

Cole and Drake (2000) identified four uses of Europeanisation in domestic politics. Europeanisation can be considered: as *an independent variable* and demonstrate that the EU has produced policy change in specific policy sectors; *as a form of emulative policy transfer* whereby Member States are influenced by strong national models; *as smokescreen for domestic political strategies*, generally for difficult domestic reforms; and *as an imaginary constraint*.

The spectrum of change covers almost all walks of administrative and political life; from constitutional and other legal amendments to the adaptation of policy and decision-making processes; from administrative adaptations to cultural shifts; from political parties priorities and programmes to the empowerment, through networking, of non-governmental organisations (NGOs). It is difficult, however, to disentangle the impact of European integration from other endogenous or exogenous causes of change such as economic globalisation, or national agendas for reform.

The uniqueness of the European polity is one of the oldest *clichés* in academic writing pertaining to the phenomenon of European integration. It may be worthwhile to refer to it in this study. Institutional integration in the EU is characterised by the creation of a set of common institutions and the enmeshing of national and European levels of governance. In addition, the level of institutionalisation achieved in the EU is one of its salient defining features. Although it has not reached the level of density and complexity of institutionalisation in the nation-state, it is far stronger than that achieved in any other efforts of regional integration or in many international organisations. Given the

symbiotic relationship between the European core and its constituent members, it is obvious that the adaptation pressure is a two-way process, even in the case of accession countries.

“Europeanisation” deals with domestic conditions affecting the outcome of supranational institution-building and policy-making on the one hand and the impact of supranational policies, politics and polity at the national level, on the other. Early research on Europeanisation focused on the supranational level. It is only in the mid-1990s that it began to focus more systematically on the domestic impact of the European integration process [Andersen and Eliassen (1993); Mény, Muller and Quermonne: (1996); Schmidt (1996); Kohler-Koch and others (1998); Radaelli (2000); Héritier et al. (2001); Caporaso, Cowles and Risse (2001); South European Society and Politics (2003, No 1, Vol. 9)]. Notwithstanding a growing literature on the domestic impact of European integration, we are still confronted with rather limited and contradictory empirical and theoretical evidence. This study based on empirical analysis intends to shed more detailed light on the impact of European integration on the political system of an accession country, that of Cyprus. Within that analytical framework, this study examines the case of the political system and attempts to highlight the gradual yet profound developments.

Patterns of continuity, change and adaptation

One key role of political systems is to provide stability and continuity. The evolving system of governance in the EU challenges and transforms the nation state, the political culture and identity in the Member States. An ever growing literature on Europeanisation reveals that there is agreement over the fact that European integration has called into question many features associated with the traditional patterns of domestic politics and policies (Ladrech 1994, Cole 1998, Knill 2001).

As mentioned above, while the impact of Cyprus’s prospective EU membership on national policies has been a constant core concern in the context of pre- and post-accession strategies, the implications of European integration on the country’s political system has not

attracted similar attention. This does not mean that the impact is less important. It might suggest that the impact is less visible. In addition, the large-scale *adaptation pressure* on domestic polity, politics and policies allow for distinction among three levels of influence (low, moderate and high) according to the area and intensity of the EU *acquis* in question (Knill 2001: 41). In short, the domestic ramifications of European politics and policies depend upon the institutional compatibility of European policy requirements and relevant national structures, processes and cultures.

For analytical purposes we can differentiate between various levels where Europeanisation occurs [(Bulmer, S. and Buch, M. 2001), Bomberg, E. and Peterson, J.: 2000)] and might be useful to analyse for the purpose of this study:

- Policies: e.g. agriculture, competition, environment, employment, consumer protection, etc;
- Politics: e.g. political parties and interest groups;
- Polity: e.g. institutions;
- Society: e.g. identity, culture, citizenship.

The policies level

This constitutes the most prominent domain where change is visible. And it is so for a very simple reason; change is not the by-product but the core product of the accession negotiations process. Changes brought about in the context of Europeanisation are mainly based on goal-oriented strategies. It is the official objective of this titanic effort. The results need to be made visible both at the EU and at the national level.

As a matter of fact, change varies in scope according to the policy area in question and the relevant adaptation pressure exerted on the national political system. The breadth and depth of change depends on one hand on the type, scope and budget envelope of the community policy and, on the other on constraints pertaining to domestic actors' strategies, interests and priorities. A very good example can be drawn from the field of *sectoral policies*. The

country's agricultural and consumer protection policies have both undergone substantive reform. The intensity of the *acquis* is very high for the former and quite low for the latter. The structures and processes of the national policy-making are well developed and organised in the first case and rather loose in the second case.

In the case of agriculture, the reform spectrum has been wide in scope and sophisticated in techniques and processes. Thus, important law harmonisation efforts, administrative adaptation initiatives, both at the level of structures and processes e.g. monitoring mechanisms, set-up of new institutions, have been introduced. The *adaptation pressures* in this field as well as the resistance to change have been high throughout the process. The former can be explained by the financial importance of this policy and the latter by the existence of long-standing organised pressure groups seeking to preserve their *acquis*. The intensity of the Common Agricultural Policy (CAP) is high. The CAP is important both in terms of the bulk of legislation and necessary administrative structures and in terms of financial implications. If we examine the various stages of the agricultural policy harmonisation process in the light of the typology of the uses of Europeanisation [Cole and Drake (2000)], we observe that the EU has indeed produced a policy change. Thus, in this case, Europeanisation can certainly be considered as *an independent variable*. This is the case if we take the process as a whole, and also at the initial and final stage of the harmonisation process. In the intermediary stages, during difficult negotiations both at the EU and at national level, we can occasionally observe the uses of Europeanisation *as smokescreen for domestic political strategies*, and *as an imaginary constraint*.

In the case of consumer protection the change is equally impressive, nay revolutionary. From an embryonic and low profile policy the country elaborated an important legal framework, quite early in the accession negotiations. Although mainly limited to legislative adaptation, both the quantitative and the qualitative efforts are important. They provide Cypriot citizens with much higher protection than ever before, though this protection is weakened by the fact that no significant implementation and monitoring mechanisms have been introduced. This latter

deficiency may be attributed to two main factors: the low *adaptation pressure*, that can be explained to some extent, by the “low financial interest” of this policy that would lead the country to adequately adapt its structures and processes on one hand, and by the absence of powerful pressure groups in civil society on the other. Therefore, this situation led the national actors to adopt a minimalist approach and thus, keep the harmonisation effort at the strictly necessary level. In this way, they could present a good harmonisation record to the EU and to citizens and at the same time carefully avoid “unnecessary political risk and/or political cost”. As to the use of Europeanisation, it contrasts with the ones observed in the previous case and it was limited to that of *independent variable* throughout the harmonisation process.

In the case of *functional policies* of the EU, such as the regional and social policy, we can observe a similar pattern, though of a lower profile. The existence of long-standing official discussion *fora* and communication channels played a significant role in keeping the discourse on the negotiating table. In this case we did not witness impressive demonstrations like the ones organised by the farmers’ organisations.

The politics level

The process of Europeanization has presented a number of challenges to political parties and affected them in both subtle and explicit ways (Agapiou-Josephides 2003). Ladrech (2001:8) identified five areas of parties’ activities influenced by Europeanization: *policy/programmatic content, organizational structures, patterns of party competition, party-government relations and relations beyond the national party system*. The results of our research indicate that party adaptation to this new environment, be it policy change, organisational change and patterns of party competition has been slow, incremental but nevertheless in the medium and long run significant. The slowest process is to be observed in the case of *patterns of party competition* and *party - government relations*. The most impressive are noted in *policy/programmatic content, organisational structures, and relations beyond the national party*

system. Their response can be identified in new and sometimes innovative structures, policies and relationships. All political parties introduced policy and programmatic programme changes to take advantage of the opportunities offered by the European perspective and created internal structures to better deal with European issues. They have also been very keen on enhancing their relations beyond the national party system, mainly with the relevant European Parliament political group and with their counterpart parties in other European countries. European politicians are invited to take the floor in the assemblies and congresses of Cypriot political parties mainly during election campaigns, but not only then.

As far as the legislative harmonisation process is concerned, the Cypriot case is quite idiosyncratic and atypical. All parties reached a significant level of consensus regarding the course of Cypriot accession and recognised the urgency of rapid harmonisation. As a result, out of the 620 bills concerning harmonization, 614 passed unanimously.⁵ This atypical behaviour on the part of political parties could be attributed to what Kreppel (1999) calls a “sign of institutional maturity” as evidenced by their respect for compromise in the name of the greater good.

Another interesting aspect of the transformation of Cypriot political parties through the European integration process has been the educational role they perform. Increased awareness of European issues and the training of their respective political elites as they confront more complicated problems in the European political system are two significant features of this role. All political parties are performing this role with varying degrees of intensity and success.

Cypriot political parties have viewed European integration not only as a means of pursuing their own self-interested goals, but also as a potentially positive factor in the quest for internal reunification of the island. This belief has had far-reaching consequences for their

⁵ Source: Proceedings from the Parliamentary discussions regarding the state’s budgets (8-10 January 2003).

overall assessment of EU integration as well as cross-community (Greek-Turkish) and cross-party cooperation.

The polity level

Reforms at the level of polity are by definition complex and thus any effort in this direction needs time to produce results. At this point in time, it may not be appropriate to evaluate changes at this level. Nevertheless, a few trends are already perceptible in the context of the country's participation in the public debate on the Future of Europe.

The Parliament has been very successful in seizing the opportunity to introduce a number of innovative interactive features into its consultations on key European issues and more important, into its rapport with civil society. The results of this institutional change can be clearly identified and linked to Europeanisation as changes have been introduced on the occasion of the public debate on the Future of Europe, during the work of the Convention of the Future of Europe: new relationships between Parliament and society, more transparent and participatory political processes, a more visible role for women. The Parliament organised a series of conferences as an innovative consultation method. Public participation in these conferences was remarkably high and unique for Cypriot domestic politics (Agapiou-Josephides 2003).

Changes in the Executive and the Judiciary are more difficult to identify at this stage. In the case of the mass media it is hard to disentangle the impact of European integration from other causes of institutional or policy change, such as globalisation or endogenous political reforms.

The society level

There is strong support among Cypriot policy elites and the public for the view that the EU has served not only as a catalyst for change and modernisation, but also as a motivating and unifying force towards a more peaceful coexistence among the different communities inhabiting the island, alongside the UN Secretary

General's efforts to devise a solution to the Cyprus question between 1999 and early 2003. The fact that Cyprus's accession has been massively supported both by Greek-Cypriots and Turkish-Cypriots, has also opened new perspectives for peace in the country, which has been divided since 1974; 72% of people in Cyprus think that membership of the European Union is "a good thing" and 84 % would vote in favour of country's accession to the EU, if a referendum were to be held.⁶ According to Candidate Countries Eurobarometer 2002, First Results – Northern Cyprus, 88% of adults and teenagers think that membership would be "a good thing" and 88% of the voting age population would definitely vote for EU membership.

The Convention on the Future of Europe represents one of the first instances in which the enlarged EU attempted to achieve consensus in such a heterogeneous setting and the governments of 28 countries involved in the public debate on the Future of Europe expressly attempted to elicit the support and participation of ordinary citizens. It is worth referring to the Parliament's initiative of organising a series of conferences devoted to the future of Europe. Citizens had the opportunity to discuss the cultural aspects of European integration, the role of national parliaments and European institutions, youth etc. It is important to emphasize that this series of conferences attracted a large number of participants from a wide range of social organisations: representatives of the Chamber of Commerce and technical guilds, local authorities, trade unions, higher education institutions and university students organisations; organisations representing the interests of women, consumers, farmers, human rights advocates, scientists and mass media. The relatively high participation of women and youth signifies how groundbreaking the conference was, as it opened up new patterns of interaction between the Parliament and civil society. People had the opportunity to express views underscoring the common values and principles of European citizens: democracy, political stability, legitimacy, human rights, the protection of minorities and tolerance; the contribution of European

⁶ Source: Eurobarometer 2003.2: Public Opinion in Candidate Countries, p.69-72.

citizenship to the development of a communal ethos and European identity. A core concern expressed by participants was that European institutions should follow transparent procedures in daily business that can be easily comprehended by the general public.

For applicant countries, the Convention exercise prepared their first and most challenging collective exercise. The potential benefits of “learning-by-doing” for government officials, civil servants, business and trade union representatives and ordinary citizens participating in the process should not be underestimated. Hence, their political socialisation within the EU system is a fundamental first step towards full participation.

As a matter of fact, all political parties in the Republic of Cyprus are in favour of the country’s accession to the EU. In such a context where people almost unanimously agree on the European perspective of their country, it is not surprising that civil society has already developed, through networking, close ties with counterpart organisations at the EU level or at national level from other European countries.

Conclusion

It would be naïve to expect that the EU accession process could generate extensive and rapid changes in the political system of Cyprus and in the patterns of its domestic polity, politics and policies. Due to its dynamic nature, EU adaptation pressure, whether low, moderate or high, has produced at a gradual pace far-reaching changes in some areas, and in others change is not particularly marked yet, though important in the long run. This study adopts the observation that the scope of domestic adaptation is constrained by the macro-institutional context; notwithstanding the fact that Europeanisation may sometimes imply sectoral revolutions at the domestic level.

Empirical evidence provides that a number of innovative features have been introduced into its political system: new relationships between the Parliament and society, more transparent and participatory political processes, a more visible role for women and

youth and perhaps most important, an environment conducive to future peace and cooperation among Greek-Cypriots and Turkish-Cypriots.

The staying power of these reforms depends on the continuity of political leadership, the establishment of a political culture matching the institutional innovations, and resistance to the endemic temptation to use them for partisan purposes. We hope that this study has at least provided a base of suggestive interpretations and empirical data to inspire future research in this unexplored field.

This empirical study, the first to touch upon some aspects of the political system of Cyprus with respect to Europeanisation is of course far from being exhaustive. It constitutes a first attempt to shed more detailed light on the interaction between domestic politics and European integration at various levels and fields and underlines the fact that the patterns of domestic politics combine continuity, change and adaptation. It highlights the gradual yet significant developments in the political system of Cyprus and invites further research.

REFERENCES

Agapiou-Josephides, K. (2003) (forthcoming) "Old and New Patterns of Domestic Politics in the European Perspective: The Case of the Cypriot Debate on the Future of Europe", *South European Society and Politics*, no 1 - vol. 9.

Agapiou-Josephides, K. and Katsikides, S. (2000) Socio-political Dimension of Cyprus - EU Accession Negotiations in J. SWIERKOCKI (ed) *Accession Negotiations - Selected Results*, Interim Report, Lodz: European Institute, p.p. 29-43.

Bomberg, E. and Peterson, J. (2000) "Policy Transfer and Europeanization: Passing the Heineken Test", *Queen Papers on Europeanization*, N 2/2000.

Bulmer, S. and Buch, M. (2001) "The "Europeanization" of Central Government: the UK and Germany in Historical Institutional Perspective " in Aspinwall M. and Schneider G. (ed) (2001) "The rules of integration: The institutionalist Approach to European studies", Manchester University Press.

Cole, A. (1998) "French Politics and Society", Hemel Hempstead: Prentice Hall.

Cole, A. and Drake, H. (2000) "The Europeanisation of the French Polity: Continuity, Change and Adaptation", *Journal of European Public Policy*, vol. 7(1): 26-43.

Featherstone K. and Kazamias G. (eds) (2001): *Europeanization and the Southern Periphery*, Frank Cass.

Knill, Chr. (2001) *The Europeanisation of National Administrations. Patterns of Institutional Change and Persistence*, Cambridge: Cambridge University Press.

Kreppel, A. (1999), *Rules, Ideology and Coalition Formation in the European Parliament: Past, Present and Future*, EPRG Working Paper, no.4, APSA Annual Meeting, Atlanta, Georgia.

Ladrech, R. (1994), "Europeanisation of Domestic Politics and Institutions: the Case of France", London: Journal of Common Market Studies 32/1, pp. 69-88.

Ladrech, R. (2001), "Europeanisation and Political Parties: Towards a Framework of Analysis", Queen Papers on Europeanisation, 2/2001.

Olsen, J. (2002) "The Many Faces of Europeanization", Journal of Common Market Studies, vol. 40, n. 5. p.p. 921-952.

Pagoulatos G. (2002) Greece, the European Union and the 2003 Presidency, Paris: Groupement d'Etudes et de Recherches Notre Europe.

Pierson, Paul. (1996) "*The Path to European Integration. A Historical Institutional Analysis*", Comparative Political Studies, p.p 126-163.

Preston, Chr. (1997) Enlargement and Integration in the European Union, London: Routledge.

Soetendorp, H. and Hanf, K. (eds)(1998) "Adapting to European Integration. Small states in the EU", Essex: Longman.

LA PROMOTION DES ACTIONS DU MOUVEMENT ASSOCIATIF AU MAROC: DES RÉALISATIONS APPRÉCIABLES À ÉVALUER

AOMAR IBOURK
FATIHA SAHLI

I. Introduction

Comme beaucoup de pays en développement, le Maroc a entrepris depuis le début des années '80 un vaste programme de réformes économiques et institutionnelles. Globalement, par rapport aux objectifs spécifiques de ces réformes, des résultats positifs ont été enregistrés. Sur le plan économique, les déséquilibres macroéconomiques ont été considérablement réduits (balance de paiement, dette extérieure, déficit budgétaire, inflation). De même, malgré le fait que son rythme de progression est beaucoup plus lent que prévu, le processus de privatisation des entreprises publiques est bien engagé. Sur le plan institutionnel, les structures actuelles sont théoriquement beaucoup plus propices au développement de pratiques démocratiques et à l'édification d'un Etat de Droit (décentralisation, meilleure représentation des professionnels, ...). Cependant, si ces réformes ont permis d'enregistrer sur les plans économique et institutionnel des résultats positifs indéniables, elles ont contribué à mettre au grand jour les déséquilibres sociaux qui n'ont cessé de s'accroître tout au long de la période des réformes. A la fin des années 90, presque un marocain sur cinq vit en dessous du seuil de pauvreté (Direction de la Statistique, 1999).

Le contraste entre les indicateurs sociaux et les indicateurs économiques est révélateur. Le dernier rapport du PNUD sur le développement humain vient nous rappeler l'énorme retard que le Maroc doit rattraper dans le domaine social. Bien qu'il soit classé dans la catégorie intermédiaire, celle des pays à niveau de développement humain moyen, il est beaucoup plus proche des pays à faible niveau de développement que des pays à niveau de développement élevé. Ainsi, en termes d'alphabétisation et de scolarisation, le Maroc fait moins bien que ses voisins maghrébins

(l'Algérie, Tunisie) et enregistre des performances en deçà de la moyenne des pays arabes. Le taux brut de scolarisation combiné (du primaire au supérieur) ne dépasse pas 51% contre 76% et 71% respectivement pour la Tunisie et l'Algérie. Plus du quart de la population (19%) est en deçà du seuil de pauvreté monétaire. Le nombre de médecins pour 100000 habitants est de 49 contre 70 pour la Tunisie. Le taux d'illettrisme féminin est de 60 contre 41 pour la Tunisie. Conscients que la consolidation des réalisations sur le plan économique ne peut se faire que par l'amélioration des indicateurs sociaux, les pouvoirs publics ont fait de la politique sociale l'une de leurs principales priorités. Les particuliers se reconnaissent de plus en plus comme moteur de leur propre développement, et l'initiative citoyenne essaye d'être effective. Il s'agit surtout des habitants, usagers ou professionnels prenant en charge la conception des services qu'ils estiment nécessaires, des entrepreneurs voulant contribuer à l'intégration par l'économie de populations en difficulté, des consommateurs qui s'organisent pour vérifier la qualité des produits qu'ils achètent ... etc. Sur le plan quantitatif¹, on assiste à un développement du mouvement associatif, et à l'instauration de nouvelles vocations associatives qui cherchent non pas à offrir des services mais à mobiliser les citoyens en tant que partenaires des pouvoirs publics dans le choix et la conduite du développement. De nouvelles ONG interviennent dans tous les secteurs du développement national avec des projets de développement économique, d'alphabétisation, de formation, d'éducation, d'encouragement de la participation communautaire, et de développement culturel. Concernant la condition féminine, et à côté des associations œuvrant pour la satisfaction des besoins pratiques des femmes, naissent et se développent des associations qui se préoccupent des inégalités de pouvoir entre les hommes et les femmes.

Vedelago F. (2002) propose une typologie des associations selon deux axes principaux en fonction de leurs finalités principales. Des

¹ Il existe quelques 30 000 associations au Maroc (Direction du Plan, 2000). Cependant celles œuvrant dans le domaine du développement seraient peu nombreuses.

associations caritatives (celles qui demeurent dans la tradition des associations des œuvres sociales du XIX^{ème} siècle de lutte contre la pauvreté, elles s'appuient essentiellement sur le bénévolat autour d'une idéologie spécifique). Des associations à but économiques, les associations de mobilisation sociale (la raison principale est l'expression des opinions, des problèmes sociaux, la revendication des droits ou la défense d'une cause au sein de l'espace public) et les associations de gestion (gestion d'établissements, actions de solidarité, d'éducation, ..).

Charfi A. (2002), en analysant l'organisation des associations de développement en milieu rural au Maroc a adopté une nouvelle typologie en distinguant les associations créées sous la pression d'un problème, les associations créées par une élite alphabétisée et /ou politisée² et les associations créées sous l'influence d'un programme. Les relations entre l'Etat et le mouvement associatif sont en train de changer pour devenir plus des relations de partenariat que de domination du premier sur le second. Cependant, la culture associative n'est pas encore assez diffuse et affermie pour que l'action des associations soit suffisamment efficace. En effet, la plupart des individus responsables des associations achoppent encore sur des difficultés inhérentes à leurs natures même de présidents, dirigeants, gérants, ou tout autre statut de membre de bureau de l'association, en ce sens qu'une très grande majorité d'entre eux est loin d'avoir les qualités nécessaires au bon fonctionnement de l'association. Ainsi le manque de qualification³, d'une bonne gestion, d'une connaissance suffisante du champs d'action, d'une excellente coordination limite considérablement l'étendue et l'efficacité de l'action associative. A cela s'ajoute également la confusion entre le politique et le social, ou encore la

² Ce type d'associations dont la présidence est assumée généralement par une élite alphabétisée (personne politisée) vise essentiellement l'amélioration de l'image en jouant sur la renommée.

³ Vedelago (2002), évoque quatre dimensions d'un modèle professionnel qui reposent sur un ensemble de valeurs: la compétence, l'universalisme, le désintéret et la neutralité.

déviations par rapport aux objectifs initiaux (Ibourk et Rafik, 2003)⁴. On assiste également à des comportements opportunistes de certains acteurs qui suivent les financements, beaucoup plus que la réalisation des objectifs de départ ce qui impose aux donateurs d'aides de procéder à des analyses poussées pour sélectionner les associations les plus méritantes.

Ce travail se veut une contribution à l'émergence de travaux académiques sur l'évaluation de la politique sociale. Après avoir illustré le rôle de la contribution des associations au développement social par une analyse de leur réalisations dans le domaine de l'éducation,⁵ nous cherchons à dégager quelques éléments qui

⁴ En analysant le profil des bénéficiaires des services de l'association Dar Albir Oualihssane à Marrakech en recourant aux modèles de durées, les auteurs montrent que les problèmes engendrés par les caractéristiques socio-économiques de la ville de Marrakech, tels que l'importance du chômage, la prédominance du secteur touristique, le développement des activités informelles qui s'y rattachent, et la multiplication des flux migratoires et de la mendicité ont été à l'origine de la déviation de l'association Dar Albir Oualihssane par rapport à ses objectifs initiaux. En effet, elle a commencé à recevoir de plus en plus les malades mentaux, les mendiants, les vagabonds au lieu de concentrer ses efforts et ses moyens pour prendre en charge les personnes âgées ou sans abri. D'une part, la difficulté croissante de gérer les flux considérables des mendiants et des vagabonds (en vue de sauvegarder l'image touristique de la ville) affecte la capacité d'accueil de l'association. D'autre part, l'importance de la proportion des malades mentaux dans l'ensemble des bénéficiaires des services de l'association a créé d'autres besoins de compétences notamment en matière de psychiatrie. Le personnel délégué par le ministère de la santé se trouve dépassé pour accomplir cette tâche. Il en découle donc que toutes les structures existantes dans le domaine sociale ont besoin pour leur survie et pour leur efficacité d'une politique permanente d'accompagnement de la part des pouvoirs publics.

⁵ Ce choix est motivé par les réalisations des organismes non gouvernementaux notamment en ce qui concerne

- i) la participation active à la généralisation de la scolarisation.
- ii) le recrutement des diplômés comme animateurs, ce qui contribue à la diminution du chômage des diplômés.
- iii) le renforcement de l'employabilité des enfants non scolarisés ou déscolarisés en ciblant d'abord les filles rurales.
- iv) la participation à l'éducation des enfants en situation du travail (petites bonnes dans les maisons, apprentis dans les métiers de l'artisanat, dans les ateliers de commerces).

peuvent avoir un impact négatif sur les retombées des différentes actions entreprises.

La section suivante décrit quelques fondements de l'économie solidaire plurielle. La section trois montre le rôle des associations dans le domaine de l'éducation. La section quatre contient les résultats de l'enquête menée. La conclusion soulève quelques éléments qu'il faut tenir en compte lors de l'élaboration d'une stratégie cohérente pour la promotion du mouvement associatif.

II. Fondements et acteurs de l'économie solidaire plurielle

L'économie solidaire désigne généralement un certain nombre d'activités correspondant à des besoins sociaux qui trouvent leur satisfaction dans ce qu'il est convenu d'appeler le "tiers secteur associatif", c'est à dire dans une multitude de services pris en charge par les associations⁶. L'économie solidaire peut également être définie comme "une branche qui regroupe des initiatives qui développent des activités et des projets fondés sur des valeurs de partage et de développement durable (finances durables, insertion par l'économique). Elle a une double fonction : produire des biens et des services, et produire du lien social et de la solidarité"⁷. Cependant l'économie solidaire est souvent confondue à l'économie sociale du fait que leurs acteurs sont très proches dans

v) la contribution à l'éducation des enfants adolescents en situation difficile (enfants de la rue).

⁶ Bruno Guigue: "L'économie solidaire: une alternative au libéralisme." Etudes-Juin 2000.

⁷ Bruno Guigue: op.cit

leur inspiration.⁸ Pour ce qui est du champ d'intervention de l'économie solidaire, nous pouvons affirmer qu'il recoupe certains secteurs d'activités au sein desquels les services de proximité occupent une place privilégiée qu'il s'agisse de services collectifs ou de services individuels (notamment les services offerts aux handicapés, aux retraités...). La protection et la valorisation de l'environnement constituent aussi un domaine dans lequel le monde associatif déploie une action croissante et multiforme. Celle-ci vise la réalisation d'objectifs dont l'utilité sociales est évidente, sans pour autant négliger les conséquences économiques positives qui en résulteront à plus long terme. Les actions de l'économie solidaire présentent des points communs dans la conception et le fonctionnement des services⁹ notamment:

- i) Le respect du principe de la solidarité qui doit s'exercer entre individus exclus et intégrés.
- ii) L'économie solidaire est non sectorielle, car elle se veut porteuse de "nouvelles passerelles" avec les économies marchande et non marchande. Elle n'entend pas se situer "à côté" ou "entre" l'économie de marché et l'économie publique, mais intègre dans sa politique comme dans son fonctionnement et ses structures les 3 sphères du privé, du public et de l'individu. L'économie solidaire ne constitue pas une nouvelle forme d'économie qui viendrait

⁸ "L'économie sociale regroupe les coopératives, mutuelles, et associations exerçant une activité économique. Les traits caractéristiques de ces organisations sont: le principe de non dénomination du capital, l'attribution à chaque sociétaire du même pouvoir, la limitation statutaire de la rémunération du capital et le réinvestissement des bénéfices dans le projet dans le cas de l'association, ou leur distribution entre les membres dans le cas de coopératives." Alors que "L'économie

solidaire regroupe les associations, coopératives, mutuelles et institutions de prévoyance dont les dirigeants sont élus par les salariés, les adhérents ou les sociétaires et caractérisées par le fait qu'ils respectent un plafond de rémunération de leurs salariés ou encore par la présence dans leur effectif d'une forte proportion de personnes issues de publics en difficulté d'insertion." (Bruno Guigue : op.cit)

⁹ Belahcen Telemçani & Coutureaux: "Le développement local solidaire et alternatif" - Critique Economique, n°2, 2000, p: 140.

s'ajouter aux formes dominantes d'économie marchande et non marchande. Elle constitue plutôt une tentative d'articulation entre économie marchande, économie non marchande, et économie non monétaire. Par ce biais, elle dépasse les cloisonnements qui minent la cohésion sociale, et propose en fait une recomposition des rapports entre l'économique, le social et le politique. Sur le plan économique, les réalisations de l'économie solidaire permettent à la production de s'articuler autour de projets librement déterminés par leurs créateurs, et offrent la possibilité d'activer des réseaux permettant d'atténuer les phénomènes d'exclusion, de retrait ou de repli identitaire. Sur le plan politique elles concourent à rendre la démocratie plus vivante.

Les associations font partie de l'économie solidaire dès lors qu'elles se situent dans l'espace qui n'est ni celui du marché, ni celui de l'Etat, et aussi parce que leur objet s'inscrit dans le cadre d'une finalité sociale.¹⁰ Les associations se constituent donc autour de projets pouvant servir l'intérêt général et présentant un caractère d'utilité sociale. Elles révèlent et analysent une demande sociale dès lors que leur proximité avec les personnes et les groupes sociaux représente un atout spécifique leur permettant d'apporter des réponses à des besoins sociaux que ni l'administration publique, ni le marché n'arrivent à satisfaire. Si nous considérons l'expérience marocaine en matière de développement social, nous nous apercevons que nous pouvons la découper en trois phases dont chacune correspond à un contexte particulier. La première est celle de l'Etat providence, allant de l'indépendance jusqu'à la fin des années 70; la deuxième est celle du désengagement de l'Etat de l'activité de production et qui coïncide avec les années 80, enfin la troisième phase qui a été inaugurée au début des années 90 et qui est caractérisée par le partage des responsabilités de développement entre les différents acteurs économiques et sociaux. En effet, la fin des années 80 a constitué un tournant dans l'intervention de l'Etat

¹⁰ "La loi Française relative aux associations interdit à leurs membres de partager les profits et la recherche de bénéfice comme activité principale". (Poujol G., "La dynamique sociale des associations" Les cahiers de l'animation - n° 39, 1983.)

au Maroc. En réponse à une détérioration des conditions sociales causée par certaines mesures d'austérité prises dans le cadre de l'ajustement structurel, le gouvernement marocain a ajouté à sa politique de développement des objectifs sociaux. Après une longue période d'ajustement structurel (1983-1992), l'économie marocaine est marquée par le processus de mondialisation qui s'est fortement accéléré avec les derniers accords passés avec l'Union Européenne qui instituent une zone de libre échange en 2010. Ainsi le Maroc s'est trouvé devant le défi de se mettre à niveau tout en sauvegardant la cohésion et la paix sociales. Dans le souci de faire face à ces défis, le gouvernement a élaboré en 1993 une stratégie de développement social fondée sur un développement économique durable et intégré, au profit des plus défavorisés¹¹. Parmi les programmes nous trouvons un certain nombre qui visent le développement rural, notamment celui des priorités sociales¹². En plus des programmes spécifiques du milieu rural, d'autres actions ont été également lancées tels que le programme de développement des provinces du nord, celui de construction de 200.000 logements économiques, les micro-crédits, la fondation Mohamed V et l'agence de développement social. Ces programmes publics à caractère national sont complétés par des actions menées par les

¹¹ Les grandes lignes de cette stratégie s'articulent autour des axes suivants:

- L'élargissement de l'accès des populations défavorisées aux services sociaux de base, notamment par l'accroissement du taux de desserte en eau potable et d'assainissement, l'élargissement de l'accès au service de santé de base, l'accroissement du taux de scolarisation au niveau de l'enseignement fondamental essentiellement dans le monde rural, et aussi le développement des programmes de logement social.
- L'accroissement des opportunités d'emploi et de revenus de la population par le maintien d'un cadre macroéconomique approprié, la levée d'obstacles institutionnels et réglementaires à la création d'emplois et le renforcement des mécanismes d'intermédiation et d'insertion dans le marché.
- Le renforcement des programmes d'assistance et de protection sociale en les ciblant sur les catégories vulnérables; et également l'amélioration des ressources réservées à ces programmes et une gestion efficace des services de sécurité sociale.

¹² Appelé en arabe "Barnamaj Alaoulaouiyat Alijtimaiya" (BAJI).

composantes de la société civile sur le plan régional. A cet égard les initiatives de solidarité se sont multipliées dans les différentes régions du Maroc, dans la perspective de lutter contre la pauvreté et l'exclusion, et de mener à bien l'effort de cohésion sociale. Bien que les actions associatives touchent divers domaines nous limitons notre analyse au domaine de l'éducation, puisque d'une part c'est l'un des domaines les plus sensibles, et d'autre part les réalisations quantitatives des associations sont considérables.

III. Les réalisations des associations en matière d'éducation non formelle

Le Maroc compte plus de deux millions et demi d'enfants non scolarisés ou déscolarisés, chiffre qui est appelé, selon la tendance à doubler en 2005 (Azoui B., et Doukkali F., 2000). Le programme de l'éducation non formelle, cherche donc l'alphabétisation des jeunes de 8 à 16 ans, non scolarisés (n'ayant jamais fréquentés l'école ou ayant quitté l'école de façon précoce -avant la fin du cycle fondamental). Là aussi les réalisations quantitatives des ONG sont plus que satisfaisantes (Tableau 2).

Tableau 2: les réalisations des associations dans le cadre du programme de l'éducation non formelle pour la période 2000/2003

	Le milieu Rural		Le milieu Urbain	
	Les filles	Les garçons	Les filles	Les garçons
Moyenne	8020,67	3320,33	10529	6881,33
Maximum	8419	3735	11113	6937
Minimum	7777	2917	9877	6782

La femme est la principale bénéficiaire des actions menées par les associations dans le cadre du programme de l'éducation non formelle. Ceci s'explique essentiellement par le fait que parmi les analphabètes, la junte féminine constitue une proportion importante, surtout en milieu rural.

a) L'éducation des enfants en situation de travail et enfants de la rue

La lutte contre le travail des enfants au Maroc a fait l'objet depuis quelques années d'un débat public permanent. Les termes de ce débat portent sur l'évaluation de l'ampleur de ce phénomène, ses déterminants et les actions à entreprendre susceptibles de le juguler et, à terme, de l'éradiquer. Les mesures d'interdiction juridique du travail des enfants, par exemple, peuvent conduire à des résultats contraires à l'effet escompté si elles ne sont pas accompagnées d'autres mesures visant à agir sur les différents déterminants (économiques et sociologiques) à l'origine de ce phénomène (Ranjan, 1999). La lutte contre la pauvreté et l'encouragement de la scolarité sont, pour beaucoup d'auteurs, les principaux leviers de lutte contre le travail des enfants (Ibourk 2003, Rosati, 2001, Ray, 2000). On assiste donc à la mise en œuvre des programmes qui ont un important volet curatif qui vise les enfants qui sont au travail. Le but ultime de ces actions curatives est la réinsertion des enfants travailleurs dans le système éducatif ou, du moins, l'amélioration des conditions de travail pour ceux pour lesquels le retour à l'école semble difficile à réaliser. Cette amélioration passe par la mise à disposition de l'enfant de programmes lui ouvrant la possibilité de suivre des cours d'alphabétisation et de bénéficier d'activités sociales d'épanouissement tout en continuant à travailler comme le montre le tableau 3, le mouvement associatif apparaît vraiment comme un acteur incontournable.

Tableau 3: les enfants au travail ayant bénéficié de l'éducation non formelle par secteur d'activité:

Milieu	Sexe	Secteur d'activité						Total
		Agriculture	Artisanat	Services	Ménage	Industrie	Commerce	
	Masculin	108	596	604	4	276	598	2186
Urbain	Féminin	136	1290	65	915	57	91	2554

	Total	244	1886	669	919	333	689	4740
Rural	Masculin	1020	83	126	2	32	89	1352
	Féminin	1328	1139	1	146	34	14	2662
	Total	2348	1222	127	148	66	103	4014
Urbain + Rural	Masculin	1128	679	730	6	308	687	3538
	Féminin	1464	2429	66	1061	91	105	5216
	Total	2592	3108	796	1067	399	792	8754

Source: Ministère de l'éducation nationale, Secrétariat général, Direction de l'éducation non formelle

Plusieurs constatations peuvent être faites à la lecture de ce tableau. On retiendra d'abord la priorité donnée aux filles en milieu rural où le total des bénéficiaires constitue le double de celui des garçons. On retiendra aussi que, quelque soit la zone concernée, la présence des garçons est plus importante dans les secteurs des services, de l'industrie et du commerce, tandis que la proportion de filles est plus importante dans l'agriculture, l'artisanat et le ménage.

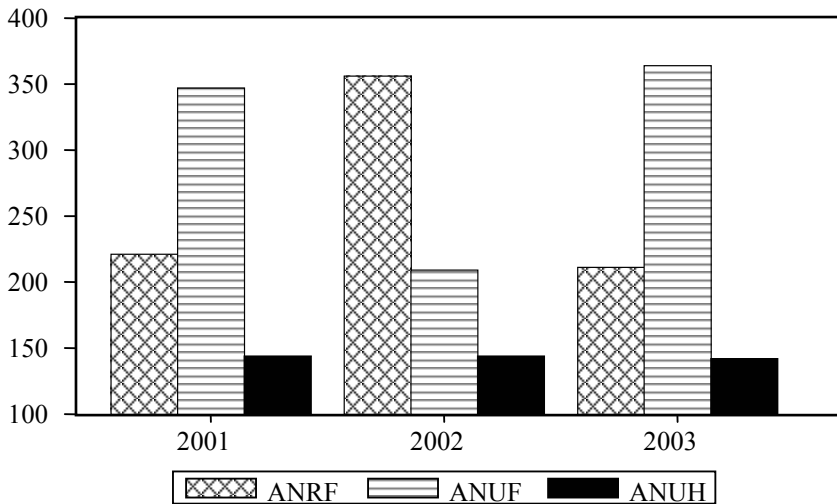
La participation des ONG à l'éducation de l'enfance en situation précaire est louable même si elle reste insuffisante et que des efforts supplémentaires sont encore à fournir notamment dans les zones rurales. En effet, la principale activité de ces organisations est concentrée dans les zones citadines et se dédie foncièrement aux garçons. Cet aspect peut être dû, d'une part à la localisation des phénomènes de délinquance juvénile et des enfants de la rue essentiellement concentrés en zones urbaines, et d'autre part, parce que les filles sont encore moins exposées que les garçons à la "tentation de la rue", et essayent d'éviter, tant bien que mal, de vivre en marge de la société.

b) Le recrutement des diplômés comme animateurs.

L'une des caractéristiques du marché du travail marocain depuis une vingtaine d'années est le chômage des diplômés. En 2001, le taux de chômage des diplômés du supérieur était quatre fois plus élevé que celui des non diplômés (26,8 pour cent contre 6,4 pour cent). La part des diplômés du supérieur dans la population au chômage était deux fois plus élevée que leur part dans la population

active (22 pour cent contre 10 pour cent) (Direction de la Statistique, 1995-2001). Face à cette situation difficilement admissible sur les plans économique, social et politique, les pouvoirs publics, conscients des potentialités limitées du secteur public à créer suffisamment d'emplois qualifiés, se sont engagés dans une politique de l'emploi visant à faciliter l'insertion des diplômés dans le secteur privé. La participation des associations à la résolution de ce problème est louable. En effet lors des programmes "Action Emploi" elles ont montré leur volonté en terme de nombre de stages offerts, et recrutements réalisés (Ibourk et Bougroum, 2002). Dans le domaine d'éducation elles ont également recruté des diplômés comme des animateurs (cf. graphique suivant)

Les animateurs par region et par sexe



La présence des animatrices couvre à la fois les régions rurales et urbaines contrairement aux animateurs dont la majorité des activités est concentrée en zone urbaine. Par ailleurs, et en termes quantitatifs, la proportion des animateurs n'a pas beaucoup variée par rapport à l'ensemble pour les années 2001, 2002 et 2003. Par contre, le taux des animatrices pour ces trois années a connu des fluctuations qui sont proportionnellement inverses en fonction de la

zone concernée (rurale vs urbaine). Ainsi, la proportion des animatrices en zone urbaine, qui représentait le double des animatrices en zone rurale durant l'année 2001 à chuté de moitié durant l'année suivante (2002), et est revenue à son taux initial de 2001 pendant la troisième année (2003). La distribution du taux des animatrices en zone rurale pour les trois années, présente une configuration strictement inverse.

Au delà du fait que l'action associative permet à un certains nombre de diplômés chômeurs de sortir de l'inactivité, on note que se sont les filières généralistes qui constituent les principaux pourvoyeurs en licenciés. Ainsi les spécialités Arabe, Biologie-Géologie, Histoire-Géographie et études Islamiques viennent en tête de liste suivies des spécialités de Physique chimie, Chariaa et de Droit contrairement à l'apport de certaines filières telles la Traduction l'Archivage et la Psychologie qui reste faible.

Au rythme de ces réalisations, le mouvement associatif semble se développer à pas de géant. Cependant deux raisons majeures imposent à tempérer l'optimisme révélé par ces statistiques:

- La première raison est fondamentale et concerne la portée interprétative associée à ces statistiques. En effet, l'appréciation de l'efficacité des actions du mouvement associatif ne peut se faire que par le biais d'un dispositif d'évaluation externe. Toutefois le manque de données ne facilite pas la tâche.
- La deuxième raison concerne le dilemme 'quantitatif vs qualitatif' dans lequel semble s'inscrire ces actions. Les progrès indéniables enregistrés sur le plan quantitatif cachent beaucoup de disparités sur le plan qualitatif.

De ce fait, la boîte noire que constituent ces données déclaratives doit être ouverte et analysée par le biais des études de terrain quantitatives et qualitatives.

IV) Les attitudes et les problèmes du mouvement associatif: résultats de l'enquête

Pour tenter de cerner quelques aspects de cette efficacité face aux problèmes susmentionnés nous avons mené une enquête à Marrakech auprès d'un ensemble d'associations qui interviennent dans des secteurs aussi divers que variés tels l'éducation et la culture (29%), la préoccupation des problèmes inhérents à la condition féminine (14%), l'aide en matière de sauvegarde de l'environnement (18%), l'aide aux personnes handicapées (25%), et l'aide à l'enfance en situation précaire (14%).

Le but prioritaire de cette enquête est de délimiter le profil du comité dirigeant de ces associations, de cerner quelques attitudes qu'ils développent faces à l'action associative et de relever les problèmes qu'ils rencontrent.

Dés le départ, nous nous sommes fixé comme objectif de contacter une cinquantaine d'associations, mais nous nous sommes heurtés à un problème de taille relatif à l'organisation de l'espace associatif à Marrakech. En effet, l'adresse d'un certain nombre d'associations n'est plus en cours ou alors il nous a fallu contacter une personne sensée représenter l'association qui, elle même, soit n'est plus à l'adresse indiquée soit nous renvoie à une tierce personne soit n'est pas habilitée à répondre au nom de l'association ou encore peu qualifiée pour que ses réponses soient fiables ..etc. Nous avons fini tant bien que mal par administrer une trentaine de questionnaires après une période plus ou mois longue selon les circonstances propres aux personnes qui se sont chargées de nous répondre. Après élimination des questionnaires non valides pour raison d'inadaptation de forme ou de contenu des réponses, il nous est resté 28 formulaires exploitables dont l'essentiel des données qui nous intéressent figurent dans le tableaux suivant:

Tableau 4: Quelques Caractéristiques des associations enquêtées:

Profil:	Statut		
	Président:	Vice-président:	Trésorier:
Sexe:			
Masculin	81%	63%	81%
Féminin	19%	37%	19%
Diplôme:			
Aucun	21%	30%	36,8%
Primaire	4,2%	4,3%	-- --
Secondaire	21%	30%	26,4%
Supérieur	33%	26%	36,8%
Doctorat	21%	8,7%	-- --
Attitudes:			
Satisfaction du résultat:			
Oui			62%
Non			32%
Avis sur le nombres d'associations existantes:			
trop nombreuse sans réelle efficacité			50%
suffisantes			18%
insuffisantes			32%
Nature des problèmes évoqués:			
Financière			71%
Gestion			7%
Qualification			29%
Communication			25%
Coordination			43%

Si l'on se rattache à la description du profil des membres des différentes associations couvertes par l'enquête, on constate une prédominance de la junte masculine et ce quelque soit le poste considéré. Ceci peut suggérer que la femme n'est pas encore suffisamment impliquée dans l'action sociale du moins au niveau de la sphère décisionnelle. Néanmoins, on note que, quand l'association se préoccupe des problèmes exclusivement liés à la condition féminine, la présence de la femme dans le comité de

direction devient plus notable. Cela est probablement dû à l'idée répandue selon laquelle la femme comprend mieux ses consœurs, mais ce type de raisonnement reste discutable dans la mesure où quel que soit le problème considéré, l'attitude ou le profil individuels sont moins déterminants dans sa résolution que la qualification ou la réelle propension à le traiter.

En ce qui concerne le poste occupé au sein du bureau de l'association relativement au diplôme, on constate que la distribution de ce dernier est assez significative pour l'ensemble. Ainsi, on relève une présence notable des sans diplômes aux trois postes de présidence, vice-présidence et de trésorerie avec 21%, 30%, et 36% respectivement. La fréquence du primaire est négligeable pour les trois postes. Le secondaire et le supérieur sont très présents aux trois postes avec 21%, 30% et 26,4% respectivement pour le secondaire, et 33%, 26%, et 36,8% pour le supérieur. Notons la présence importante de docteurs comme présidents, 21% des individus occupant ce poste sont détenteurs d'un doctorat; cette proportion tombe à 8,7% des différents niveaux pour le poste de vice présidence. Sur ce plan, il faut signaler, que comme pour n'importe quel emploi, le fait d'avoir un diplôme, même de haut niveau ne signifie pas de facto l'aptitude à exécuter n'importe quelle tâche ou à remplir n'importe quelle fonction d'une manière adéquate et satisfaisante pour mener à terme les objectifs que l'on s'est assignés. En effet, et concernant le domaine associatif, la qualification devient synonyme de professionnalisme et d'aptitude à opérer dans plusieurs domaines à la fois. Cette aptitude peut être ramenée à deux éléments essentiels qui sont la capacité de mobilisation autour et pour le projet associatif d'une part, d'autre part, la capacité d'organisation des différents niveaux d'intervention de l'action associative. En effet, et dans la mesure où la bonne gestion d'une association doit répondre à l'exigence d'efficacité, ses instances dirigeantes doivent être aptes à prendre les décisions qu'il faut dans des temps suffisamment rapides afin exécuter leurs décisions avec un maximum d'efficacité. On comprend dès lors la nécessité d'une administration stricte rigoureuse et relativement centralisée dont les membres sont qualifiés pour assumer leur fonction respective.

Etre totalement satisfait des résultats réalisés par sa propre association ne semble pas constituer l'unanimité au sein des associations. En effet, 32% des répondants nous ont déclaré qu'ils ne sont pas satisfaits des réalisations de leur association. Cette attitude est compréhensible étant donné qu'en termes quantitatifs, certaines associations n'ont pu réaliser aucun objectif au titre des années 2001, 2002, et 2003. Par contre, d'autres associations ont déclaré être satisfaites même en l'absence de résultats concrets, justifiant cela par la création récente de leur association.

En ce qui concerne l'avis des enquêtés sur le nombre des associations existantes à Marrakech, on constate que la moitié d'entre eux considèrent qu'il y'en a trop et qu'elles ne sont pas efficaces. Par contre 18% n'ont pas vraiment d'opinion sur la quantité de ces associations, tandis que 32% considèrent que leur nombre est insuffisant. Le constat qui semble ressortir ici est que les associations sont considérées comme concurrentielles et non comme complémentaires. Cela est dû au manque de coordination entre les différentes associations quant aux actions entreprises et aux domaines d'interventions et surtout, semblerait-il, à l'augmentation des besoins non satisfaits, ce qui explique, peut être, cette impression d'inefficacité.

Comme nous l'avons signalé au début, l'un des axes de l'investigation consiste en la délimitation des problèmes de fonctionnement des associations. A cet égard, on s'est aperçu que certains répondants avaient du mal à distinguer entre les problèmes qu'ils recentrent sur le terrain et ceux relatifs au fonctionnement associatif. Mais nous avons grosso modo réussi à cerner ces problèmes, que nous avons regroupés en cinq catégories: les problèmes de nature financière, de gestion, de qualification, de communication (information), et de coordination (réseaux).

Au prime abord, force est de constater la prépondérance des problèmes financiers quoique cet aspect ne soit pas étonnant outre mesure. En effet la question de financement semble constituer le tracassant majeur de la plupart des associations (71% d'entre elles nous

l'ont signalé). Cependant nous devons signaler qu'à la question directe de savoir si les enquêtés avaient des problèmes de gestion, ils se sont presque tous empressés (à hauteur de 93%) de nous répondre qu'ils n'avaient aucun souci à ce faire de ce côté; le fait étant qu'ils se sont sentis comme si on allait leur reprocher leur gestion financière (on suppose que c'est cela que le terme de gestion connote pour eux), dans le cas où ils répondraient par l'affirmative, seuls 7% ont déclaré être confrontés à ce type de désagrément.

Curieusement, une proportion assez notable d'interviewés (29%) nous ont annoncé l'absence de qualification ou son inadéquation comme entrave au bon fonctionnement de l'action associative. Et comme nous nous sommes gardés pour des raisons techniques, que l'item correspondant dans le questionnaire ne soit pas direct, on ne peut que présumer que cette caractéristique les concerne directement, d'autant plus que certains d'entre eux nous l'ont explicitement signalé. Dans des proportions quasi similaires (25%) la communication dans son acception étendue semble constituer un handicap sérieux à la bonne marche des associations. En effet, pour plusieurs répondants l'aptitude communicative permet de faciliter le fonctionnement au sein de l'association. Cette capacité ne doit pas se limiter au niveau intra associatif au sein duquel elle est nécessaire, mais doit s'étendre à la dimension inter-associative, et surtout favoriser le développement de la concertation avec tous les acteurs susceptibles de contribuer et de promouvoir et, éventuellement, aider à l'aboutissement du projet associatif. Ces acteurs pouvant être la population qui est à mobiliser dans l'élan solidaire, les pouvoirs publics, les élus, le secteur privé, les médias, les centres de recherche etc... car tous peuvent stimuler d'une façon ou une autre l'oeuvre entreprise par l'association.

De surcroît, un partenariat multilatéral est nécessaire pour une meilleure gestion de l'association. Pour 43% des répondants, le problème de coordination se pose comme entrave au bon déroulement de l'action associative, pour certains, l'action sociale est jugée comme étant "non structurée" ou qu'elle "manque de coordination au niveau des actions" ou encore qu'elle est

caractérisé par le "manque de dynamisme" etc. A certains égard, le manque patent de coordination sur plusieurs niveaux peut renforcer le comportement opportuniste mais surtout, engendrer des dysfonctionnement au niveau des actions entreprises qui auront tendance à se chevaucher ou à empiéter les unes sur les autres, augmentant par là même, les risques de conflit et de blocages dans la mise en oeuvre des projets.

Conclusion

Si tout le monde est d'accord sur le fait que le développement économique et social du pays ne peut plus être envisagé sans la participation active de la société civile, et que le rôle des associations est désormais le pilier de toute réforme, il faut admettre l'existence d'une hétérogénéité des comportements des acteurs. Les contingences qui pèsent sur l'action des ONG, leurs logiques de comportement devraient recevoir beaucoup plus d'attention. En effet, parallèlement à des associations qui déploient des efforts considérables pour le bien être social, on assiste à des comportements opportunistes de certaines personnes impliquées qui cherchent plutôt à maximiser leurs propres intérêts (amélioration de leur image, course vers l'accumulation des aides). L'accent mis sur le comportement des acteurs se justifie dans le contexte marocain dans la mesure où des travaux similaires portant sur la politique de l'emploi ont montré que l'action des acteurs n'est pas toujours neutre (Ibourk, 2003). Les objectifs privés des acteurs impliqués dans une action peuvent converger entre eux tout en divergeant de l'objectif général de cette action. Les agents peuvent former des coalitions d'intérêt qui peuvent détourner l'objectif initial de l'action. De même dans ce domaine qui est devenu une priorité déclarée des pouvoirs publics marocains les besoins d'indicateurs d'aide à la décision sont plus pressants. Toutefois l'absence de données appropriées ne permet pas d'aller au-delà de la rhétorique du discours dominant.

Références

AMAPPE (2000), Annuaire des associations marocaines de développement.

Azoui B., et Doukkali F., (2000) "L'éducation non formelle" Contribution d'experts nationaux sur la situation actuelle et les voies de rénovation de l'éducation et la formation, COSEF.

Bouderbala N (2003).; "la trajectoire du Maroc indépendant : une panne de l'ascenseur social" Critique économique n°10.

Calle. P (1999): «Pour une reconnaissance de la diversité associative» - Revue internationale de l'économie sociale, n° 274.

Chaker A., (2002) "secteur associatif et développement local" Rapport du social, Ed, OKAD.

Charfi A., (2002) "l'organisation interne des associations de développement en milieu rural" Rapport du social, Ed, OKAD.

Dalle I. (2001) Maroc 1961-1999. L'espérance brisée, Maisonneuve et Larose, Paris.

Derras O., (1999) Le fait associatif en Algérie: le cas d'Oran, Insaniyat, n°8 (vol III,2).

Direction de la lutte contre l'analphabétisme (2000-2003), Rabat.

Direction de la Statistique, 1995-2001: Enquête Activité, emploi et chômage (Rabat).

Direction de l'éducation non formelle(2000-2003), Rabat.

Direction du Plan, 2000 Rapport sur le développement humain 1998-1999.

Eme. B et Laville. J(1995): «Economie plurielle, économie solidaire», La revue du Mauss- n° 4.

Gallissot R., (2002)"Mouvement associatifs, mouvements de droits" dans le mouvement associatif au Magreb, les cahiers du CRASC, n°5.

Gauchet. M (1977): «L'illusion lucide du libéralisme» - Benjamin Constant, Ecrits politiques.

Guide des associations de quartier au Maroc (2001) sous la direction de Ameer M. et Souafi M.

Guigue B. (2000): «L'économie solidaire: une alternative au libéralisme» - Etudes.

Ibourk A. (2003) "Child Labour in Morocco: Official action objectives in relation to those concerned: an empirical analysis" communication au séminaire, Children affected by violent conflict organisé par NOVA Oslo, Juin 2003.

Ibourk A. (2003)" L'appréciation de l'efficacité des mesures de la politique d'emploi: un objet d'analyse difficile à quantifier", Remald, Rabat.

Ibourk A., et Rafik H. (2003) "Le profil des bénéficiaires des services de l'association" Dar Albir Oualihssane à Marrakech: Une approche par les modèles de durées, accepté dans le Rapport du Social, Ed, OKAD.

Ibourk, A., et Bougroum M. (2002): «Le chômage des diplômés au Maroc: quelques réflexions sur les dispositifs d'aide à l'insertion», Formation Emploi (Paris, La documentation française), no 79, pp. 83-101.

PNUD (2002), Rapport mondial sur le développement humain.

Poujol G. (1983) : «La dynamique sociale des associations» - Les Cahiers de l'animation n° 39.

Quel Etat pour le 21^e siècle? 'ouvrage collectif sous la direction de Sedjari A., 2001 ed. l'Harmattan.

Ranjan P. (1999) "An economic analysis of child labor" Economics Letters 64, pp.99-105.

Rosati C. "Child labor in Morocco" Second Mediterranean Social and Political Research Meeting, Florence, 21–25 March 2001.

Telmcani.M, Coutureaux G. (2000): «Le développement local solidaire et alternatif» - Critique Economique, n°2.

UNICEF (2001) Analyse de la situation des enfants au Maroc.

Vedelago F., (2002) "Collectivité territoriale Etat et associations dans le développement local: gouvernance et associations" dans le mouvement associatif au Magreb, les Cahiers du CRASC, n°5.

LA POLITIQUE COMMERCIALE DU MAROC: ENTRE LIBERALISATION ET MODERNISATION

GONZALO ESCRIBANO
ALEJANDRO LORCA

La littérature classique et néoclassique sur la politique commerciale et le développement a souligné les lumières de la libéralisation et les ténèbres du protectionnisme, tel que Schumpeter l'avait dit. Le propos de ce papier est d'y aller au-delà du débat entre protectionnisme et libre-échange pour montrer la double dimension des réformes entreprises au Maroc dans le domaine de la politique commerciale. A notre avis, les réformes doivent s'inscrire dans la double logique de la libéralisation et la modernisation. On avancera déjà que les réformes visant la libéralisation ont avancé rapidement dans les années 80, mais qu'après elles se sont stagnés. Par contre, dans les dernières années, on observe une plus grande attention de la part des autorités marocaines pour la modernisation des structures commerciales.

Le papier présente, d'abord et d'une façon très brève, quelques données de base pour offrir une perspective panoramique du commerce extérieur marocain. Une deuxième section est dédiée aux dimensions multilatérales et sous-régionales de la politique commerciale marocain. La troisième partie du papier analyse en détail le processus de libéralisation commerciale suivi par le Maroc, tandis que la section suivante se concentre sur les implications de politique commerciale de l'Accord d'Association Maroc-UE. Une autre épigraphe s'occupe d'une dimension normalement négligée de la réforme commerciale, celle de la modernisation des structures commerciales, autant les institutions que les infrastructures physiques. Finalement, une dernière section présente les conclusions et les implications de politique du papier.

La performance du commerce extérieur marocain: quelques données de base

Les tendances à long terme du commerce marocain montrent une augmentation soutenue des exportations et des importations. Dans

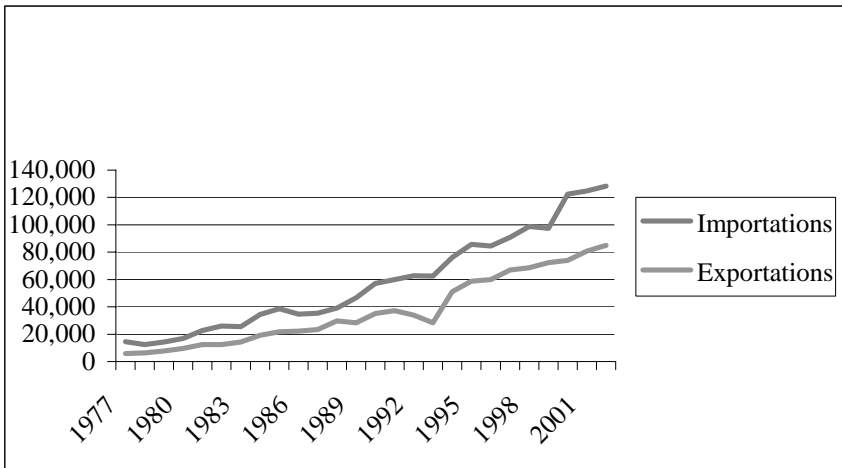
le tableau 1, nous pouvons voir comment les exportations ont augmenté de 11,3% entre 1977 et 2002, au-dessus des importations et du PIB. Cette croissance a été plus élevée dans les années 80, presque le double en comparaison avec les années 90, où l'évolution du commerce extérieur marocain a été assez décevant. Sur le court terme cependant, nous observons un comportement plus volatile, très dépendant des aléas climatiques et des chocs exogènes, telles que l'évolution des prix du pétrole et des phosphates ou la conjoncture économique de ses principaux partenaires commerciaux.

Tableau 1: Croissance annuelle du PIB, des Importations et des Exportations, en DH aux prix courants

Périodes	1977-2002	1980-1990	1991-2002
PIB	8,8	11,1	4,9
Importations	9,1	13,0	7,2
Exportations	11,3	13,8	7,8

Source: Euromonitor et élaboration propre

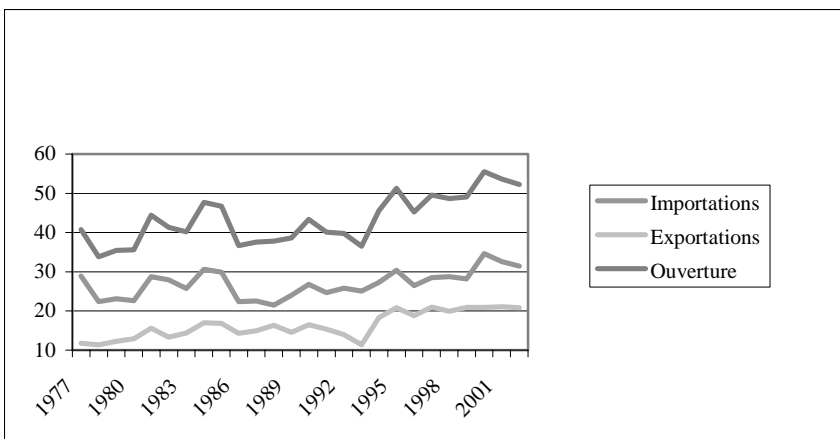
Graphique 1: Evolution des exportations et des importations, 1977-2002 (en million de Dirhams)



Source: Euromonitor et élaboration propre

L'ouverture commerciale a progressé, passant de 41% à 52% entre 1977 et 2002 (graphique 2), ce qui indique une plus forte insertion dans l'économie mondiale. Même si la progression des exportations a été légèrement supérieure à celle des importations, avec le taux de couverture des exportations augmentant de 40% en 1977 jusqu'à 66% en 2002, le Maroc enregistre toujours un déficit commercial structurel qui montre les faiblesses du tissu productif, mais aussi la sensibilité aux chocs exogènes. Les politiques d'ajustement structurel adoptées au début de la crise des années 80, qui tendaient à réduire l'absorption de l'économie marocaine avec des politiques macroéconomiques restrictives ont réussi à diminuer les importations, mais dans la deuxième moitié des années 80 il a fallu aussi augmenter les droits de douane pour minorer les effets de la politique de dévaluation compensée (dévaluation plus réduction tarifaire) sur les importations et, surtout, sur les recettes douanières.

Graphique 2: Evolution de l'ouverture commerciale, des exportations et des importations, 1977-2002 (en % du PIB)



Source: Euromonitor et élaboration propre

Les tendances récentes peuvent être observées dans le tableau 2. La faiblesse du Dirham face à l'Euro (une dépréciation nominale de 2,5%) a permis de compenser la délicate situation économique européenne, et les exportations nominales ont augmenté de 5,3% en

2002. Mais les exportations réelles ont eu un comportement plus modéré (en termes d'Euros, les exportations se sont accrues de 2,2%), avec les volumes exportés ne progressant guère. Les importations ont progressé de 2,7% en 2002, ce qui a permis de réduire le déficit commercial et d'améliorer le taux de couverture des importations de 65% à 66%. Les revenus des exportations ont diminué de 9,6% lors des deux premiers mois de 2003 en comparaison avec la même période de 2002, ce qui est dû pratiquement à la réduction des exportations d'aliments (-34%). Par contre, sur la même période les importations ont progressé de 4,7%, poussées par les importations d'équipement (21%), produits intermédiaires (6,7%) et l'augmentation des prix du pétrole qui a précédé la guerre d'Irak.

Tableau 2: Évolution du commerce extérieur, tendances récentes et prédictions

	2001	2002	2003 ^a	2004 ^a
Exportations de biens (fob; US\$ bn)	7,1	7,7	8,3	8,9
Importations de biens (fob; US\$ bn)	10,2	10,8	11,6	12,7
Contribution du secteur extérieur à la croissance du PIB	0,3	0,2	-0,2	-0,9

Source: EIU; (a) Prédictions EIU

La structure commerciale marocaine est bien celle d'un pays en développement. Du côté des importations, le Maroc importe des biens de capital, des biens de consommation de grande et moyenne valeur ajoutée, des produits intermédiaires, des aliments et des produits énergétiques. Parmi les principales importations du pays, nous trouvons des biens intermédiaires employés dans la production manufacturière, beaucoup d'entre eux importés en régime d'importation temporel et après réexportés, tels que les fils et tissus, les composants électroniques, les produits agricoles non comestibles et le cuir, biens qui sont destinés en grande partie aux industries légères intensives en main d'œuvre à faible valeur ajoutée orientées vers l'exportation.

D'autres, par contre, sont plutôt destinés aux industries produisant pour substituer les importations, comme l'agroalimentaire, et aux secteurs produisant des biens non commercialisables, comme la construction. Les importations de céréales, sucre, corps gras, viandes, aliments pour les animaux et d'autres produits agricoles reflètent la situation d'insuffisance alimentaire du pays, et sont fortement dépendants des aléas climatiques. Le pétrole, le gaz naturel, le charbon et l'électricité sont les importations qui permettent au Maroc de satisfaire ses besoins énergétiques. Les importations de produits à grande valeur ajoutée, comme le matériel de télécommunications et informatique, les machines spécialisées, les moteurs, l'aéronautique, le matériel de transport ou l'électronique pour la consommation montrent le retard technologique du pays.

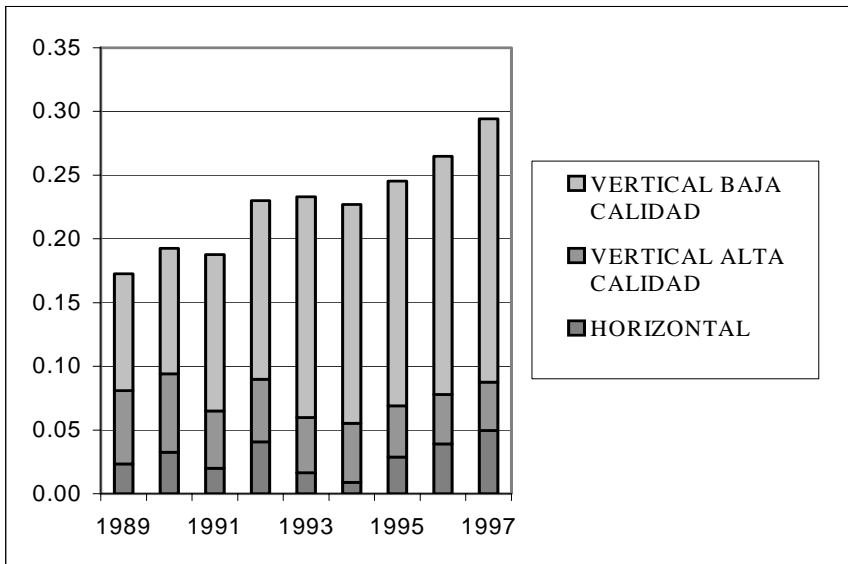
Du côté des exportations, les principales rubriques sont les industries légères orientées vers l'exportation, comme les vêtements, la bonneterie, le cuir et l'électronique, qui bénéficient des schémas d'importation temporaire. Les exportations de manufactures signifient plus de la moitié des exportations marocaines, mais la structure des exportations continue de reproduire l'orientation vers les exportations primaires développées par l'ancienne métropole française. Les exportations de phosphates et de ses dérivés, ainsi que d'autres produits miniers, continuent d'être très importantes, mais la stratégie presque mono-exportatrice des phosphates appliquée dans le protectorat et ensuite, dans les années 70 après le *boom* des prix des matières primaires, a été substituée par l'exportation des manufactures, comme il a été montré plus haut. Finalement, il faut souligner l'importance des produits agricoles, notamment des fruits et des légumes, ainsi que des produits de la mer, frais ou en conserve, dont l'ensemble représente plus de 20% des exportations.

Le Maroc possède des avantages comparatifs importants dans les produits textiles (vêtements de confection et bonneterie), les cuirs, les bijoux, les phosphates et ses dérivés (chimie minérale de base, engrais), les minerais, les produits agricoles méditerranéens, frais ou en conserve, les poissons et ses préparés, et les produits céréaliers. Les secteurs où les avantages comparatifs sont les plus

faibles sont le ciment, les tapis, les produits raffinés du pétrole et les composants électroniques. Il est intéressant de comparer cette structure des avantages comparatifs avec celle de 1990 et de voir son évolution. Tout d'abord, nous nous rendons compte que les avantages, dans certains groupes de produits, se sont réduits, tels que ceux de la confection, des tapis, des produits agricoles méditerranéens, des poissons, des boissons et des engrais. L'avantage comparatif dans les composants électroniques, la chimie minérale, les minerais, le ciment, les bijoux et les produits dérivés des céréales s'est accru ou alors il est passé d'une situation de désavantage à celle d'avantage.

En ce qui concerne les désavantages comparatifs, ceux-ci se concentrent dans les secteurs plus intensifs en capital et technologie ou bien dans des secteurs agroalimentaires. Nous trouvons de forts désavantages dans le verre, le fer et l'acier, les fils et tissus, les imprimés, les moteurs, le matériel agricole, les machines-outils, le matériel BTP, les machines spécialisées, les appareils de précision, l'électroménager, le matériel de télécommunications et informatique, le matériel de transport et ses composants, la chimie organique, les peintures et plastiques, les produits de toilette et pharmaceutiques, les produits énergétiques, et certains aliments. Si nous faisons une comparaison avec les résultats de 1990, dans certains secteurs les désavantages se sont réduits, notamment dans les appareils d'optique et de mesure, le matériel électrique, le verre, fer et acier, meubles et quincaillerie. Par contre, les désavantages se sont vus amplifiés pour les transformés du fer, l'horlogerie, l'électroménager, les éléments de véhicules automobiles, les produits de toilette et pharmaceutiques, les corps gras et les produits pour animaux.

Graphique 3: Commerce intra-branche UE-Maroc, horizontal et vertical (faible et grande qualité), 1989-1997



Source: Comext database, Eurostat.

Un autre indicateur intéressant est celui du commerce intra-branche, c'est-à-dire la proportion du commerce qui a lieu au sein de la même branche industrielle. Le commerce intra-branche peut s'interpréter comme étant le degré d'intégration productive entre deux espaces économiques et il est calculé avec l'index de Grùbel-Lloyd. Le graphique 3 présente les niveaux de commerce intra-branche pour la période 1989-1997 entre le Maroc et l'UE, en faisant la différence entre le commerce intra-branche horizontal (les produits échangés sont d'un niveau de qualité similaire, évaluée par leur prix) et le vertical (des niveaux de qualité différente). En gros, nous observons l'accroissement du commerce intra-branche, qui double pratiquement entre 1989-1997, et qui atteignait 30% du total en 1997. La plupart de ce commerce intra-branche est vertical de faible qualité, c'est-à-dire, pour le commerce qui a lieu dans la même branche, l'UE exporte des produits d'un prix plus bas que ceux qu'elle importe. L'explication est simple: les régimes d'importation temporaire permettent aux industries légères d'importer des inputs et de réexporter les produits finis. Cette

évolution montre clairement le processus d'intégration productive des économies marocaine et européenne, mais nous devons souligner que malheureusement cette intégration est limitée aux secteurs du textile et de l'électronique.

Au-delà de l'Union Européenne: libéralisation multilatérale et sub-régional

Les relations avec l'OMC ont commencé par l'adhésion du Maroc au GATT en 1987. Cette dernière a procuré une plus grande crédibilité au processus de libéralisation commerciale déjà entrepris, et les observateurs ont pondéré l'active participation du Maroc lors des négociations multilatérales. En 1992, une nouvelle loi du commerce extérieur a été promulguée, compatible avec les obligations du GATT. Le Maroc est un membre fondateur de l'OMC, et dans un acte fortement symbolique, la Ronde Uruguay du GATT qui a donné naissance à l'OMC a été clôturée à Marrakech en avril 1994. Pour adapter sa législation aux accords de l'OMC, surtout en ce qui concerne l'agriculture et les clauses de sauvegarde, le Maroc a modifié sa législation en 1997 pour protéger l'agriculture avec des équivalents tarifaires et des mesures de sauvegarde. Ces réformes commerciales ont été accompagnées en 1993 par la convertibilité du Dirham pour les opérations courantes, et en 1996 par la création d'un marché de devises.

Dans le cadre de l'OMC, le Maroc a complété le 'binding' (limitation) de toutes ses lignes tarifaires, de son prélèvement à l'importation et la tarification des restrictions quantitatives qui affectent les produits agricoles. Mais actuellement, plus de 30% des lignes tarifaires sont soumises à des tarifs plus élevés que les taux limites accordés à l'OMC. En plus, l'introduction des tarifs variables pour environ 40 lignes tarifaires semble ne pas respecter les engagements marocains sur la limitation des tarifs et sur les procédures d'évaluation douanière. En plus, les contingents tarifaires sur lesquels s'est engagé le Maroc ne sont pas appliqués, avec toutes les importations étant soumises à des tarifs hors contingent. Le Maroc a également établi des limitations pour les conditions d'accès aux marchés dans certains services: services professionnels, d'autres services aux entreprises, services de

télécommunications, services de l'environnement, financiers et touristiques.

En ce qui concerne la position du gouvernement marocain lors de la Conférence Ministérielle de Doha, le Maroc s'est réaffirmé dans son attachement au système multilatéral et à la libéralisation commerciale, mais il a averti de la nécessité que ce processus soit partagé de façon plus équitable, en soulignant l'importance d'accorder un traitement différencié pour les pays en développement. Le Maroc a aussi demandé une plus grande libéralisation du commerce agricole sur les points suivants: réduction de l'échelle tarifaire (*tariff escalation*) et de l'appui domestique à l'agriculture et l'élimination des subventions à l'exportation. Dans le domaine des services, le Maroc a demandé une plus grande libéralisation de mouvements des personnes, l'extension de la protection des dénominations d'origine à d'autres produits qui ne soient le vin et les boissons alcooliques, et la soumission des considérations sur la propriété intellectuelle à celles de la santé publique.

Un des problèmes les plus analysés pour l'ensemble de la rive Sud de la Méditerranée est celui de l'absence de processus d'intégration régionale opérationnelle (Escribano et Jordán, 1999; Escribano, 2000). Au-delà des déclarations rhétoriques et des visions volontaristes, des initiatives telles que l'Union du Maghreb Arabe (UMA) ou la Grande Zone de Libre Échange Arabe ont échoué avant même d'être nées. L'Afrique du Nord représente pour le Maroc un marché plus petit que celui des Pays Bas, le Moyen Orient non OPEP signifiant un poids plus réduit que celui de la Finlande. Même les flux avec le Golfe, importants du côté des importations des produits pétroliers, n'atteignaient pas le niveau du commerce avec l'Espagne pour la décennie de 1990, bien qu'il faille souligner l'influence des prix du pétrole dans ces pourcentages. A l'origine de cet échec se trouvent surtout des rivalités d'ordre politique, telle que la rivalité Maroc-Algérie, deux pays poursuivant des politiques de pouvoir (*power politics*) pour gagner l'hégémonie sous-régionale, mais aussi des divergences en matière de politique économique et des stratégies de développement.

L'échec de l'intégration sous-régionale pose des problèmes importants, autant à niveau économique que politique. D'un point de vue économique, l'absence d'intégration horizontale Sud-Sud entrave l'apparition d'un marché sous-régional et l'exploitation des avantages comparatifs et des complémentarités productives. En plus, les zones de libre échange bilatéral avec l'UE sans intégration sous-régionale mettent en place une structure géo-commerciale nommée *hub&spoke system*. Ce système fait que l'UE attire l'investissement des entreprises qui désirent servir les marchés Méditerranéens, étant donné que depuis la propre UE il existe un libre accès aux marchés des pays associés, alors que ces derniers n'ont pas la possibilité de servir les marchés des autres Pays Partenaires Méditerranéens. D'un point de vue politique, l'absence de marginalité des flux sous-régionaux diminue les coûts d'opportunité des conflits, et entrave la dynamique que les économistes classiques ont assignée à la séquence commerce-paix.

Actuellement, le Maroc entreprend d'autres initiatives d'intégration régionale, telle que la zone de libre échange avec la Tunisie, l'Égypte et la Jordanie (processus d'Agadir). Cette initiative paraît plus prometteuse d'un point de vue technique, étant donné qu'au lieu d'établir des listes positives des biens à libéraliser, comme les autres initiatives pan-arabes, elle se base sur la méthode communautaire des listes négatives: Ce ne sont pas les produits à libéraliser qui sont définis, mais bien au contraire, ceux qui ne le seront pas. En gros, on peut différencier quatre listes de produits: une liste de produits à libéraliser totalement avec l'entrée en vigueur de l'Accord; une autre liste de produits à libéraliser graduellement sur 5-6 ans; une liste négative de manufactures à ne pas libéraliser; et finalement, ceux qui ne sont pas soumis à l'Accord, les produits agricoles. Cette méthode est beaucoup plus engageante et entraîne un élan libérateur plus énergique.

Cette initiative s'appuie aussi sur la zone de libre échange Euro-Méditerranéenne, en adoptant comme propre l'acquis communautaire en matière de commerce extérieur. Cela signifie un pas vers l'intégration profonde (*deep integration*) qui transcende les questions tarifaires pour s'introduire dans l'harmonisation des normes et des standards. Dans une démarche future, cette ZLE

s'étendrait aux autres pays arabes signataires de la Grande Zone Arabe de Libre Échange promue par la Ligue Arabe. Depuis 1996, le Maroc négocie l'établissement d'un ZLC avec la Turquie, auquel s'appliquerait aussi le principe de cumul des normes d'origine, comme il a été accordé pour le processus d'Agadir. Un accord bilatéral est également en négociation avec la Mauritanie.

Dans le cadre du processus d'Agadir, après plusieurs rencontres techniques, les ministres du commerce du Maroc, Tunisie, Egypte et Jordanie se sont réunis à Amman, en Jordanie, en janvier 2003 pour préparer un accord qui serait présenté aux ministres des Affaires Étrangères à Casablanca durant l'année 2003. Les parlements devraient le confirmer dans les mois à venir et il est prévu qu'il entre en vigueur en 2006, mais les observateurs sont sceptiques à cause des raisons qui ont déjà été signalées plus haut. En ce qui concerne la paralysie de l'Union du Maghreb Arabe, il faut ajouter ici, qu'en dépit des rumeurs sur un imminent rapprochement Maroc-Algérie et des voyages 'secrets', il n'y a eu aucune réunion officielle entre les représentants des deux pays. Les rumeurs étaient alimentées par les tentatives échouées des groupes algériens intéressés d'arriver à un compromis sur le Sahara Occidental avec le Maroc pour des raisons de stabilité régionale et de développement du commerce bilatéral. Dans tous les cas, le succès de cette initiative dépendra en grande partie de la volonté politique des gouvernements impliqués.

En ce qui concerne l'Accord de Libre Échange avec les États Unis (voir Jaidi, 2003), ce dernier pose également des problèmes politiques, cette fois-ci d'ordre interne, qui ont obligé les partenaires marocains à demander un ajournement pour ne pas soulever l'opposition publique pendant la guerre d'Irak. Le troisième round des négociations a démarré début juin 2003 et les observateurs considèrent les négociations très avancées sur plusieurs dossiers. Il semblerait que la volonté politique des deux gouvernements serait de signer l'accord avant la fin de l'année, un accord qui serait le deuxième que les États Unis conclurait avec un pays arabe, après celui signé avec la Jordanie. L'Accord entamera l'accélération des réformes sur la propriété intellectuelle et l'amélioration de l'environnement de l'investissement, deux points

clés dans les négociations. L'ouverture des négociations a éveillé la méfiance de certains gouvernements européens, concernant les incompatibilités entre une ZLE avec les Etats-Unis et l'Accord d'association signé avec l'UE notamment sur les questions relatives à l'exception culturelle et la propriété intellectuelle.

Le Maroc a également signé un Accord de Libre Échange avec l'EFTA, qui est entré en vigueur en 1999. Cet Accord couvre les produits industriels, les produits de la mer et les produits agricoles élaborés. L'Accord suit les grandes lignes de l'Accord d'Association avec l'UE, avec des calendriers et des obligations en matière de régulations techniques similaires.

La libéralisation de la politique commerciale marocaine

Les tarifs douaniers ont été réduits au cours des dernières années (une nouvelle réforme est aussi en cours), et cela en deux aspects: diminution des droits d'importation, et réduction du nombre de lignes tarifaires à six (2,5%, 10%, 17,5%, 25%, 35% et 50%). Le tarif le plus élevé pour la plupart des biens est de 35%, mais la dispersion est assez grande, avec des tarifs allant de 2,5% à plus de 300%. Les biens d'équipement, l'outillage et leurs parties bénéficient d'un taux soit de 2,5% ou de 10% dans le cadre de la Charte d'Investissement, parmi d'autres avantages fiscaux qui seront montrés plus bas. Le tarif moyen non pondéré se situe aux alentours de 25% (voir tableau 3), ce qui rend la comparaison favorable avec les pays partenaires méditerranéens: seulement la Jordanie et le Liban ont des tarifs plus faibles, tandis que l'Egypte, la Tunisie et la Libye présentent des tarifs de 10 points au-dessus de ceux du Maroc. Pourtant, la comparaison du Maroc avec les pays du Golfe, de l'Asie du Sud-est ou de l'Amérique Latine est beaucoup moins favorable, avec des droits d'importations de 20 points de plus en moyenne. La déviation typique des droits se situait à 13,1 en 1997, au-dessous de la plupart des pays partenaires méditerranéens.

Tableau 3: Comparaison de la protection en Méditerranée

	Moyenne simple des tarifs douaniers	Dispersion tarifaire (déviation typique)	Barrières non tarifaires (ratio de fréquence d'usage, %)
Algérie	24,2 (1999)	16,7 (1998)	4,6 (1998)
Egypte	33,8 (1998)	128,6 (1995)	nd
Iran	23 (1998)	nd	nd
Jordanie	16,8 (1997)	nd	nd
Liban	19 (1998)	nd	nd
Libye	34,7 (1996)	nd	nd
Maroc	23,9 (1999)	13,1 (1997)	5,7 (1994)
Tunisie	40,6 (1999)	15,7 (1998)	50,9 (1992)
Asie de l'Est	5,5	nd	nd
Golfe	5,3	nd	nd

Source: Oliva (2000)

Tableau 4: Protection tarifaire et non tarifaire par secteurs au Maroc

	Tarifs douaniers MFN, moyenne simple (%)	Dispersion tarifaire (déviation typique)	Barrières non tarifaires (ratio de fréquence d'usage, %)
Année	97	97	94
Animaux vivants et produits	74	12,5	9,3
Produits végétales	28,9	15,4	4,6
Corps gras	95,6	9,6	6,8
Aliments préparés	33,4	11,9	7,3
Minérales	8,4	7,8	3,7
Produits chimiques	12,9	9,4	0,7
Plastiques et caoutchouc	22,7	13,5	1,8
Cuirs	24,8	12,4	0,9

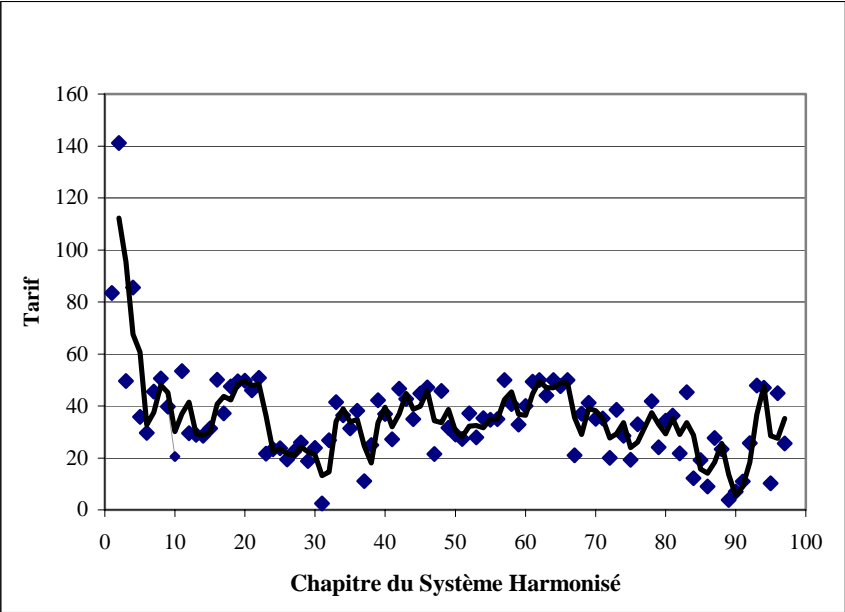
Bois et articles	20,9	11,4	0
Pulpe, papier, etc.	27,4	12,4	0
Textile et articles	30,9	10,7	20,3
Chaussures, bonneterie	31,9	3,7	11
Articles de pierre	21,9	10,5	2,1
Pierres précieuses, etc.	16,5	14,4	0,7
Metals de base et produits	17,1	13,7	0,4
Machinerie	12,3	10,5	1,1
Eq. Transport	14,4	14,6	14,9
Instr. Précision	10,9	11,1	0,2
Armes et munitions	32,3	6,1	0
Autres manufactures	28,1	7,1	0,8
Pièces d'art, etc.	10,6	17,3	0
Total	23,9	13,1	5,7

Source: Oliva (2000)

Les tarifs les plus bas s'appliquent à la machinerie, les minéraux, les produits chimiques, les équipes de transport et les appareils de précision (tableau 4). Il s'agit dans tous les cas de biens qui ne sont pas produits au Maroc et qui sont nécessaires pour l'appareil productif et la mise à niveau des entreprises marocaines. Les produits ayant un niveau de protection élevée sont pour la plupart des manufactures qui font concurrence à la production marocaine, tels que les produits de l'industrie agroalimentaire, les plastiques, les cuirs, articles en bois, papeterie, textiles, chaussures et bonneterie, articles en pierre, produits métalliques et autres manufactures. Les tarifs les plus élevés s'appliquent aux céréales et à la viande, et sont le résultat de la tarification des restrictions quantitatives dans le secteur agricole, ce qui implique que les tarifs douaniers introduits en substitution des licences ont augmenté pour les produits laitiers, les céréales, les huiles végétales et le sucre.

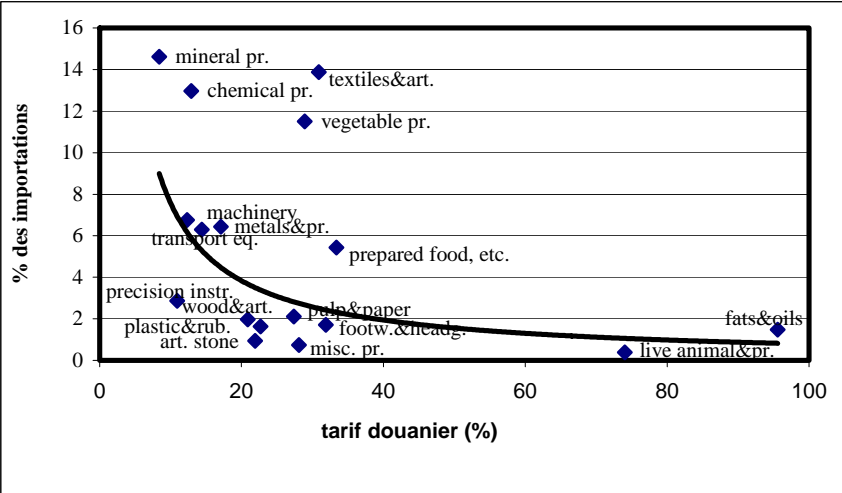
Pour les animaux vivants, des tarifs proches de 300% sont appliqués, et certains encore plus élevés pour la viande. Le graphique 4 montre la distribution de la protection tarifaire selon le degré d'élaboration, identifié par le chapitre du Système Harmonisé. Nous pouvons observer comment il existe une plus grande protection pour certains produits agricoles et ses dérivés (chapitres 1-20). Une protection faible est appliquée aux produits chimiques et minéraux (25-40), tandis que les produits intermédiaires (41-59) sont assez protégés, avec des tarifs qui dépassent parfois 40%. Les produits textiles finis (60-67) enregistrent des tarifs encore plus élevés afin de protéger la production nationale, tandis que les produits métalliques, l'outillage, les biens de capital et les biens de consommation ayant une grande valeur ajoutée et qui ne sont pas produits au Maroc (82 et suivants) sont parmi les moins protégés, avec l'exception des produits de consommation produits au Maroc, qui enregistrent des tarifs très élevés.

Graphique 4: Degré d'élaboration et protection tarifaire



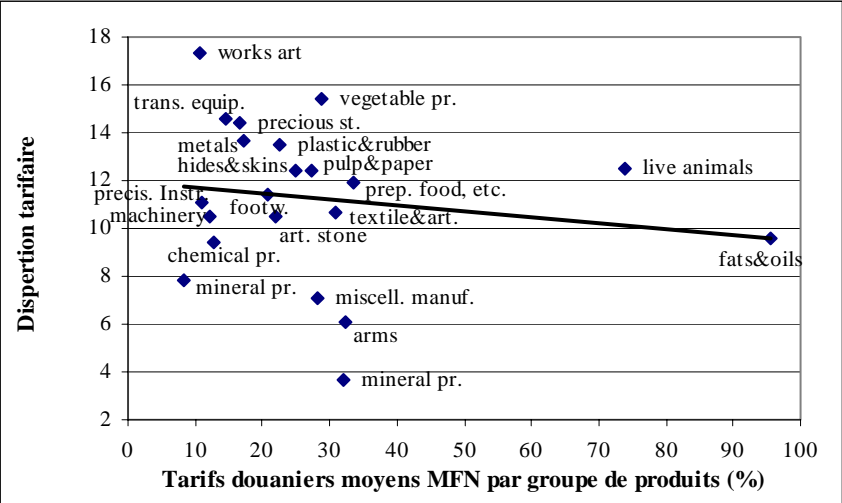
Source: WTO (2003)

Graphique 5: Protection tarifaire (moyenne simple MFN) et poids dans les importations (2000)



Source: Elaboration propre à partir des données du CHELEM et Oliva (2000)

Graphique 6: Tarif douanier moyen (MFN) et dispersion tarifaire (déviation typique), 1997



Source: Oliva (2000)

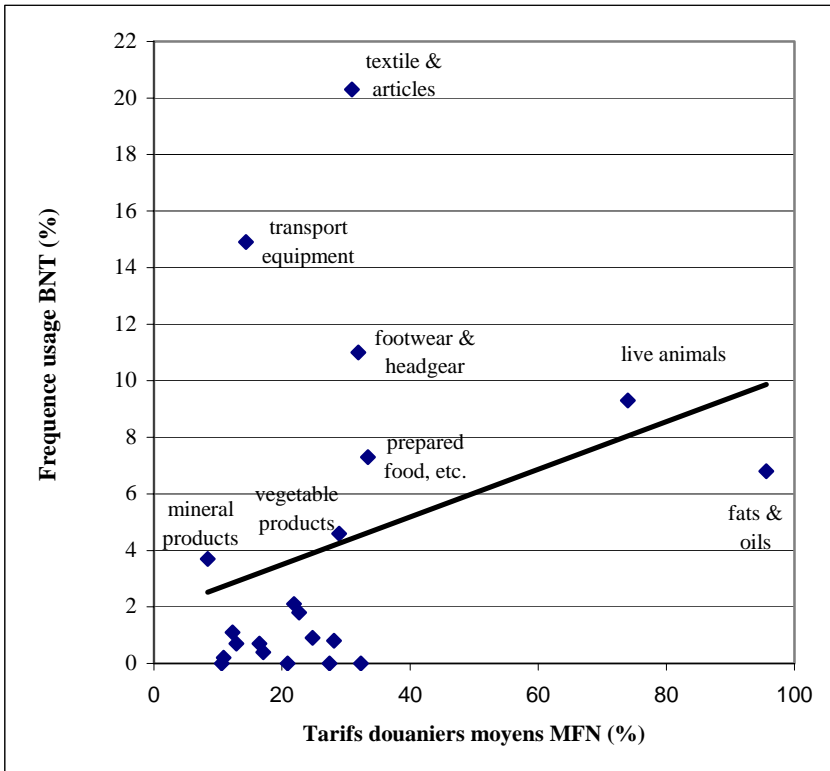
En général (graphique 5), les produits les plus importés ont des tarifs plus modérés, avec les exceptions, très importantes, des produits textiles, des produits végétaux et des produits de l'industrie agroalimentaire, qui font concurrence à la production marocaine dans des secteurs sensibles. Dans le cas des corps gras (huiles végétales) et des produits animaux, les tarifs atteignent un niveau prohibitif, ce qui empêche de facto l'importation de ces produits. En fait, la réponse de la demande intérieure face à la diminution des tarifs a été une augmentation des importations, ce qui a compensé la perte de revenu unitaire des droits de douane. Le graphique 6 montre une faible relation entre niveau de protection et de dispersion. Les secteurs qui combinent haute protection et dispersion tarifaire sont les animaux vivants, les produits végétaux et, au moindre degré, la papeterie, les produits agroalimentaires, le cuir et les plastiques.

Jusqu'au 1er juillet 2000, aux droits de douane s'ajoutait un *Prélèvement Fiscal à l'Importation* de 15%, mais il a été fusionné en 2000 avec les droits de douane pour augmenter la transparence du régime d'importation. Il existe encore une *Taxe Parafiscale à l'Importation* de 0,5% sur les marchandises importées, mais elle ne s'applique pas aux importations réalisées sous les régimes économiques douaniers, les importations de bien de capital ou en général les produits nécessaires à la promotion de l'investissement. Une *TVA à quatre taux* de 7%, 10%, 14% et 20% s'applique sur tous les biens importés, même s'il existe des produits exonérés, comme les matériels et produits agricoles, les biens de capital, les produits importés sous des régimes douaniers, les biens ou services financés par des dons de l'UE et les biens et services nécessaires à la production de films.

Les barrières non tarifaires comprennent plusieurs mesures. En premier lieu, le commerce qui se tient sous licence a diminué fortement et aujourd'hui son incidence s'est réduite à moins de 5% des importations. Le principe général consiste en la libre importation de biens, avec des exceptions pour des articles comme les explosifs ou des parties des voitures. Dans le graphique 7 on observe qu'en général, les produits les plus protégés par les droits de douanes montraient une plus grande incidence des barrières non

tarifaires. Celles-ci étaient plus répandues dans le textile, l'équipement de transport, les chaussures et la bonneterie, les animaux vivants et les aliments préparés.

Graphique 7: Protection tarifaire et non tarifaire



Source: Oliva (2000)

Mais la plupart des contrôles des importations concernent le commerce des produits couverts par les Conventions sur le Commerce International des Espèces en Danger, la Convention de Vienne sur la couche d'ozone, la Convention de Basile sur les Déchets Dangereux ou les London Guidelines sur le commerce de produits chimiques. Le Ministère de l'Agriculture peut aussi interdire de façon temporaire l'importation de certains produits dérivés d'animaux pour des raisons de protection de la santé des consommateurs, ce qui, en certaines occasions, a été critiqué par

des observateurs de part son objectif protectionniste. Les produits pouvant être importés librement doivent être couverts ou bien par un *Engagement d'Importation* (le cas le plus fréquent) ou par une *Déclaration Préalable à l'Importation* (cas des importations menaçant la production nationale). Cette dernière figure a été évoquée fréquemment sur des produits comme les bananes, les pommes et le lait en poudre.

En deuxième lieu, les standards et les requêtes techniques se basent, au Maroc, sur les standards ISO, dont le Maroc est membre, le Codex Alimentarius de la WHO, la FAO pour les produits alimentaires, et l'AFNOR (l'Association Française de normalisation). En ce qui concerne les animaux, les standards techniques sont sur la même lignée que ceux de l'International Office of Epizootic. Des certificats sanitaires sont demandés pour les produits dérivés d'animaux et importés pour leur élaboration, ainsi que pour les poulets et les oeufs. L'importation des médicaments doit être précédée de l'enregistrement à la Direction de la Pharmacie, et être approuvée par le Laboratoire National de Contrôle des Médicaments. Selon les autorités et les observateurs, il n'existe pas de différence entre les produits locaux et les importés, et il semblerait qu'il n'existe pas un composant protectionniste quant à l'emploi des normes. Les standards marocains sont obligatoires seulement pour les contrats avec le gouvernement ou les entreprises publiques. Il y a aussi des régulations sur les étiquettes, l'emballage, la description des biens, leur composition et leur origine.

En ce qui concerne les arrangements de prix et de commercialisation, ceux-ci sont assez répandus dans les produits subventionnés, les marchés monopolisés, les services publics et certains services et biens considérés de contenu social, tel que l'eau, l'électricité, les assurances obligatoires pour les voitures, les livres écoliers, le transport et les produits pharmaceutiques. Dans certains cas, les prix peuvent être déterminés par les gouverneurs suivant une consultation avec la Commission Inter-ministérielle en charge de la régulation des prix.

D'autres barrières non tarifaires importantes sont celles qui sont dérivées des monopoles d'Etat. En dépit du processus de privatisation, libéralisation et dérégulation entrepris depuis les années 90, il reste quelques activités monopolisées par des entreprises publiques. L'ODEP détient le monopole sur la gestion et l'opération de certains services dans les ports, BURAPRO importe les semences d'huile et le pétrole et les compagnies comme COMANAV (transports maritimes), ONT (transports routiers), ONCF (chemins de fer) et ONDA (aéroports) ont le monopole dans leurs propres secteurs d'activité. La Compagnie de Tabacs possède aussi le monopole sur l'achat, la manufacture et la vente du tabac. Il semblerait qu'une des priorités du nouveau gouvernement serait de libéraliser et privatiser ces secteurs. Une des contraintes la plus évoquée par les entrepreneurs est l'obligation de souscrire au Maroc l'assurance pour les transports de biens, même si le transport aérien des marchandises et d'un petit nombre de produits peut être couvert par des assurances étrangères sous certaines conditions.

En ce qui concerne la politique commerciale agricole marocaine, celle-ci mérite bien un chapitre spécifique, autant pour la spécificité des mesures qui la conforment que l'importance de ce secteur pour le pays. Le secteur agricole contribue de presque 20% au PIB, de plus de 20% aux exportations marocaines, en absorbant presque 40% de la population active marocaine et 80% de la main d'œuvre rurale. Avant l'ajustement structurel, l'Etat intervenait dans l'agriculture marocaine de plusieurs façons: d'abord, il fallait protéger la production interne, notamment des produits continentaux traditionnels, comme les céréales ou les produits animaux, où le Maroc ne pouvait pas exercer de concurrence sur les marchés internationaux. Il fallait aussi offrir des prix rémunérateurs aux producteurs locaux, ce qui obligeait à intervenir sur le marché avec des contrôles de prix et des subventions aux inputs agricoles, ainsi que d'autres mesures agissant sur le plan des infrastructures (barrages, irrigation, extension agricole, etc.). Mais en même temps il fallait conserver les prix des produits de première nécessité sur des niveaux accessibles pour la population, tels que les céréales et autres produits agricoles ou des industries alimentaires. L'ajustement structurel et les négociations lors de la Ronde

Uruguay du GATT ont obligé les autorités marocaines à réformer les politiques agricoles.

Tableau 5: Compromis tarifaires pour les produits tarifés lors de la Ronde d'Uruguay

Produit	Tarif base (%) (1995)	Tarif final limité (%) (2004)
Blé tendre	190.0	144.0
Blé dur	224.0	170.0
Farine du blé tendre	182.5	139.0
Sucre brut et raffiné	211.0	168.0
Semences d'huile	146.5/192.5	111.0/192.5
Huile végétal brut	283.5	215.0
Huile végétal raffiné	311.0	236.0
Viande bovine	315.0	239.0
Viande de mouton	380.0	289.0
Viande de poulet	132.5	101.0
Lait	115.0	87.0
Lait en poudre	115.0	87.0
Fromage	107.5	82.0

Source: Calendrier du Maroc à l'OMC.

A l'occasion de la Ronde d'Uruguay, le Maroc avait limité tous les tarifs des produits agricoles. Des équivalents tarifaires ont été établis pour tous ces produits qui affrontaient des mesures non tarifaires en douane et dont la plupart faisaient partie des principales importations agricoles marocaines. La tarification a été faite sur la base des différences entre les prix, domestique et externe pour la période 1986-1988, et les équivalents tarifaires résultants oscillent entre 107,5% pour le fromage et 380% pour le mouton, tel qu'il est montré dans le tableau 5. Pour le reste des produits agricoles la tarification n'a pas été adoptée, mais le Maroc avait offert des tarifs plafond plus bas, la plupart d'entre eux de 45%, la plus haute tranche à l'époque, plus 15% du prélèvement fiscal à l'importation (PFI), aujourd'hui intégré dans les droits de douane. Pour les produits tarifés, les tarifs maximum (plafond) devraient se réduire de 24%, tandis que pour les produits n'ayant

pas été tarifés, le droit de douane quant à lui devrait passer de 45% à 34%, plus 15% du PFI.

Les niveaux de protection assurés par la tarification étaient considérés appropriés, mais le gouvernement marocain avait peur que le nouveau système, qui permettait la transmission des variations des prix mondiaux, puisse déstabiliser les prix locaux, avec des conséquences sociales et politiques similaires à celles des révoltes de cous-cous dans les années 80. En conséquence, le gouvernement a donc décidé de mettre en place en 1996 un système d'importation de céréales qui, tout en respectant les compromis tarifaires (les droits appliqués restant au-dessous des tarifs plafonnés), puisse moduler les fluctuations dans les prix des importations (cette stabilisation des prix se faisait avant les réformes structurelles des années 80 par le commerce d'État). Ce système est similaire à celui de l'UE, avec des prix seuil qui déterminent le tarif à payer à savoir si le prix d'entrée est plus élevé que le prix seuil (un tarif plus bas) ou plus bas que celui-ci (ce qui entraîne un tarif plus élevé).

Les droits de douane appliqués aux produits agricoles varient entre 2,5% et 215%. Le tarif de 2,5% s'applique surtout à des produits tels que le maïs de semence, l'orge, la betterave à sucre, les graines de tournesol et les légumes. Il s'agit de produits qui ne sont pas une menace pour les producteurs locaux. Les tarifs intermédiaires s'appliquent surtout aux viandes bovines (45%), aux bulbes (35%), aux pommes de terre (25%) et aux préparations alimentaires pour animaux (35%). Les tarifs les plus élevés pénalisent les produits qui peuvent concurrencer les producteurs marocains, comme le blé, le riz, les graisses et les huiles, animales ou végétales. En plus, tous ces produits sont soumis à un contingent tarifaire, mais plusieurs d'entre eux ne s'appliquent pas, avec les importations étant soumises aux tarifs hors quota, tel qu'on peut le voir dans le tableau 6. Toujours dans le cadre de la Ronde d'Uruguay, le Maroc avait aussi accordé d'introduire des contingents tarifaires pour certains produits agricoles représentant moins de 5% de la consommation nationale. Ces contingents tarifaires ont été introduits pour la viande, les aliments à base de semences d'huile et le lait frais, mais ils ne sont pas toujours épuisés à cause du manque

de demande locale. Mais en réalité, le problème est que les autorités appliquent le tarif hors contingent, tel qu'on le voit dans tableau 6.

Tableau 6: Limites des contingents tarifaires

Produit	Code SH	Quota (tonnes)	Tarif limité applicable	Tarif appliqué en 2002^a (hors quota)	Tarif final limité (hors quota)
Viande Bovine	0201 et 0202	5,000	82.5%	60 et 284%	239%
Viande de Mouton	0204	3,300	82.5%	339%	289%
Viande de Poulet	0207	6,400	62.5%	50% - 128%	34% et 101%
Lait	0401.20	38,600	96.0%	112%	87%
Blé	1001	1,555,340	144.0%	2.5% et 53.5 ^b	34% - 170%
Orge	1003	2,770	113.0%	2.5% et 36.5% ^b	19% et 113%
Maïs	1005	204,400	122.0%	2.5% ^b	19 % et 122%
Riz	1006	7,200	177.0%	2.5% et 17.5% ^b	19% - 195%
Sorge	1007	9,230	165.0%	2.5% ^b	34% et 165%
Soja	1201	17,700	111.0%	2.5% ^b	19% et 111%
Grains tournesol	1205	4,400	146.0%	2.5% et 17.5% ^b	34% - 158%
Sémences cotton	1207	0	127.0%	2.5% - 157%	34% - 127%

Huile	1507-1510 et 1512 -1518	196,110	215.0%	2.5% - 53.5%	8% - 236%
Sucre	1701	274,340	168.0%	25% - 60% ^b	168%

Source: Trade Policy Review, Kingdom of Morocco, 2003. OMC, Genève.

- a En fait, les tarifs hors contingent s'appliquent à toutes les importations des produits concernés, tandis que les tarifs prévus dans les contingents ne sont pas appliqués.
- b Incluant des droits variables.

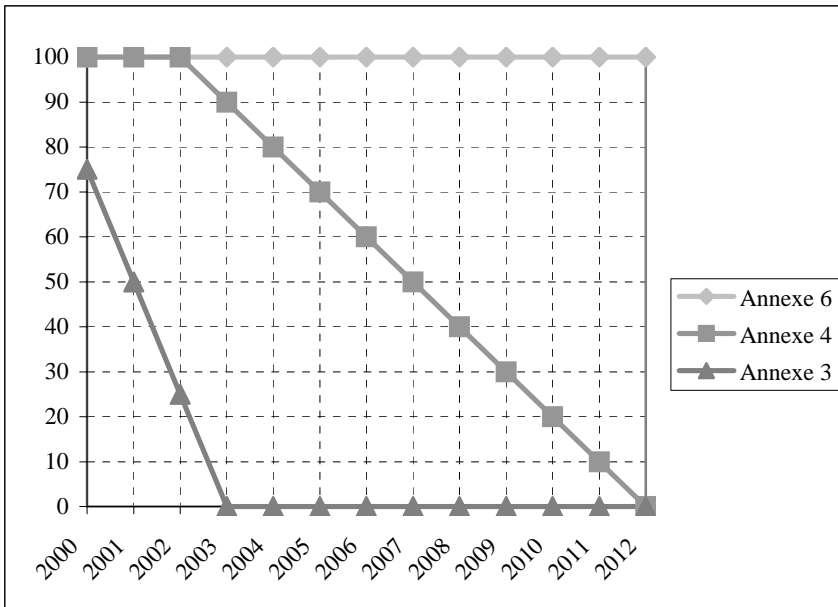
En dépit de la réduction de l'appui à l'agriculture depuis les réformes structurelles des années 80, et avec l'élimination des subventions explicites aux inputs et la libéralisation des prix des produits, le Maroc continue d'appuyer le secteur à travers des services publics visant à soutenir le développement agricole. Ce concept s'applique, surtout pour le Maroc, à l'appui aux prix qui sur le marché supposent le soutien de la production et le stockage des céréales, notamment du blé. Dans le cadre de la Ronde d'Uruguay, le Maroc s'était engagé à réduire l'appui à l'agriculture (AMS, dans le jargon de l'OMC) de 13% entre 1995 et 2004, et pour les premières années du calendrier la mesure d'appui agricole est restée en dessous des quantités compromises. Des subventions aux consommateurs et des politiques de gestion des stocks subsistent pour la farine de blé, étant la plus grande rubrique (60-80%) de la 'boite verte' (*green box*) en terminologie de l'OMC, et un tiers de l'appui agricole. En ce qui concerne les subventions aux investissements pour le développement de systèmes d'irrigation, ils concentrent environ 30% du soutien à l'agriculture, et reflètent la stratégie 'irrigationniste' face aux aléas climatiques, mais aussi une orientation des incitations vers les exportations agricoles de fruits et légumes et d'autres produits pour lesquels le Maroc possède des avantages comparatifs grâce à son climat.

Libéralisation commerciale et Association avec l'UE

En ce qui concerne les implications tarifaires de l'Accord d'Association UE-Maroc, entré en vigueur le 1er mars 2000 visant à une zone de libre échange à l'horizon 2012, les deux parties s'engagent à supprimer les droits de douane existants, sauf exceptions, et à ne pas introduire de nouveaux tarifs ou des charges équivalentes. Des réductions tarifaires sont prévues sur la plupart de produits, selon des calendriers différents en fonction de la catégorie des produits, avec la seule exception de certains produits agricoles et les produits inclus dans l'annexe 6 de l'Accord. Ce dernier prévoit des mesures de sauvegarde en cas de «perturbation sérieuse» pour la production des deux parties, qui doivent être discutées dans le Comité d'Association, avoir une nature temporaire et, dans le cas des produits industriels, accomplir d'autres conditions plus précises. Les mesures de sauvegarde peuvent consister en la révision exceptionnelle du calendrier de démantèlement pour les industries naissantes, en restructuration ou qui se trouvent en «difficultés majeures» selon des critères très précis.

Dans le domaine des importations des produits industriels, les tarifs marocains sont supprimés dès l'entrée en vigueur de l'Accord, avec l'exception des produits inclus dans les annexes 3, 4 et 6, pour lesquels la suppression est graduelle à partir des tarifs effectivement appliqués le 1er janvier 1995 (voir graphique 8). En fait, l'exonération de droits de douane immédiate et totale n'a concerné que les biens d'équipement, ce qui à eu un impact très réduit, puisque ces biens avaient des tarifs de 2,5% ou pouvaient être importés avec des exonérations importantes sous la Charte de l'investissement. Les produits sur l'annexe 3 bénéficient d'une baisse de 25% par an pendant les trois années suivantes dès l'entrée en vigueur de l'Accord. L'annexe 3 contient des matières premières, pièces de rechange et tous les biens non produits localement. L'impact n'a pas été trop fort non plus, puisque pour les produits intermédiaires utilisés dans la production à l'exportation les régimes en douane offraient déjà des conditions d'exonération.

Graphique 8: Calendrier de réduction des tarifs d'après l'Accord d'Association UE-Maroc



Le groupe de produits pour lequel le démantèlement a été le plus échelonné se trouve être le plus important. Il s'agit des produits de l'annexe 4 qui sont pratiquement dans leur totalité des produits fabriqués au Maroc, tels que la maroquinerie, sparterie, vannerie, bonneterie, produits pharmaceutiques et cosmétiques, vêtements et voitures. Pour ces produits l'élimination des tarifs s'étale sur 12 ans, avec un délai de grâce de trois ans, à partir desquels la réduction sera de 10% par an (cette tranche de réduction tarifaire vient de se mettre en place cette année 2003); pour certaines gammes de voitures il existe un calendrier spécifique. C'est sur ce groupe de produits que le Maroc va trouver le plus de difficultés pour mener à terme une mise à niveau de ses entreprises qui soit capable de concurrencer la production européenne. L'Accord prévoit aussi l'élimination sur trois ans des prix de référence en vigueur en 1995 concernant les produits sensibles inclus dans l'annexe 5: voitures, pneus, vêtements, fils et tissus, chaussures, céramique, électroménager, et les pièces détachées de voitures et motos. Finalement, l'annexe 6 contient des biens usagés et

friperie pour lesquels le démantèlement sera réexaminé à partir de 2003.

Tableau 7: Protection tarifaire des principales exportations agro-alimentaires de l'UE

	Importations 2000	Moyenne MFN	Minimum MFN	Maximum MFN
	(US\$'000)	(%)	(%)	(%)
Lait en poudre, m.g.>1,5%	5666	104	115	325
Lait en poudre, m.g.<1,5%	2413	115	115	115
Lait, autres	0	103	115	325
Lait et crème de lait, concentrés, sans sucre	0	115	115	115
Lait et crème de lait, concentrés, autres	23	115	115	115
Beurre	7016	325	325	325
Pâtes à tartiner laitières	7	50	50	50
Autres matières grasses du lait	2640	175	175	175
Pommes de terre de semence	1909	40	40	40
Autres pommes de terre	3	50	50	50
Froment du blé dur	3170	26	25	545
Autres froments de blé	131229	302	25	545
Orge	23304	249	25	37
Farines de froment	18	69	66	73
Huile brute de soja	9941	25	25	25
Huile de soja, autres	0	25	25	25
Sucre brut de canne	14	35	35	35

Sucre brut de betterave	0	35	35	35
Sucres aromatisés	0	49	42	60
Autres sucres	1566	36	25	47
Arachides	115	50	50	50
Autres fruits à coques	26	50	50	50
Ananas en conserve	5	50	50	50
Agrumes en conserve	4	50	50	50
Poires en conserve	41	50	50	50
Abricots en conserve	5	50	50	50
Cerises en conserve	3	50	50	50
Pêches en conserve	0	50	50	50
Fraises en conserve	5	50	50	50
Autres fruits en conserve	16	50	50	50
Mélanges des fruits en conserve	43	50	50	50
Autres mélanges des fruits en conserve	43	50	50	50

Source: Comext et TRAINS

En ce qui concerne les produits des industries alimentaires, il existe deux calendriers: un pour les produits dont l'élément industriel relève de l'annexe 3 de l'Accord (maïs doux, amidon, muesli, préparés de farine, semoules...), et un autre pour les produits dont l'élément industriel dérive de l'annexe 4 (chocolat, sucreries, pâtes, boulangerie, biscuits, yaourts et autres produits dérivés du lait...). Pour les produits à élément de l'annexe 3 le démantèlement est de 25% par an dès l'entrée en vigueur, tandis que pour ceux qui dérivent de l'annexe 4, il est de 10% par an à partir de la 4ème année d'application.

En plus des considérations déjà effectuées sur les produits à élément agricole, l'Accord prévoit une plus grande libéralisation

des échanges agricoles. Les produits agricoles de l'UE sont soumis au protocole 3 de l'Accord, qui est assez bref. Le protocole 3 établit des contingents tarifaires préférentiels pour lesquels le Maroc s'engage à ne pas appliquer un tarif en dessus de celui spécifié dans les Accords. Les produits couverts sont principalement les animaux vivants et les viandes, les céréales, le lait et les produits laitiers, les oléagineux, les huiles végétales et les graisses. Ces produits qu'on vient de voir sont les plus protégés. De nouvelles négociations ont été entamées depuis 2001 pour libéraliser d'avantage les échanges agricoles avec le Maroc en réclamant une plus grande ouverture de la part de l'UE. Cependant, le dossier agricole de l'Accord reste, pour le moment, paralysé. Dans le tableau 7, on peut apprécier le niveau actuel en ce qui concerne la protection tarifaire pour les produits importés de l'UE, les plus importants au Maroc (la moyenne peut-être plus élevée que le maximum MFN pour le lait, les céréales et le sucre, à cause de l'emploi des prix seuil). La protection la plus élevée se trouve dans les céréales et ses préparations, le lait, le beurre et les sucres. Pour les produits non soumis au système de tarification ni de prix seuil, les tarifs oscillent entre 25%, 35% et 50%, c'est-à-dire, dans la bande la plus haute de la protection douanière au Maroc.

La modernisation de la politique commerciale marocaine

Le Maroc a adopté depuis des années des mesures tendant à réduire les coûts de transaction des flux internationaux de biens. Le premier échelon a été la réforme des douanes, considérée cruciale pour augmenter la compétitivité des produits marocains. Les réformes ont été fondées sur les principes de l'Organisation Mondiale des Douanes, avec l'assistance technique du FMI et d'autres partenaires bilatéraux. Le programme a identifié quatre domaines prioritaires à réformer: simplification des procédures et contrôle sélectif, utilisation intensive des technologies de l'information, amélioration de la gestion des régimes douaniers spéciaux et, introduction d'une plus grande transparence. Les résultats ont été très positifs, surtout du côté de la simplification des exportations: une enquête menée par la Banque Mondiale au début de 2001 montrait que 93% des exportateurs et 66% des

importateurs avaient peu ou aucun problème avec les procédures douanières.

Les procédures douanières ont été simplifiées: une déclaration simplifiée a remplacé la grande quantité de formulaires préexistants, une déclaration résumée a été établie pour plusieurs chapitres tarifaires, des 'clearing centers' ont été approuvés dans certaines compagnies pour décongestionner les ports et les aéroports, des contrôles sélectifs et des vérifications post-dédouanement ont été introduits, et les pénalisations ont été augmentées. L'informatisation des procédures de routine a été achevée à la fin de l'année 2000, et a aussi permis l'extension de certains services aux compagnies ayant été acceptées. Les 'traders' peuvent ainsi obtenir des estimations gratuites des tarifs à payer, surveiller les paiements des tarifs, et obtenir de l'aide. Une des réformes parmi les plus importantes a été celle de l'amélioration de la gestion des régimes douaniers spéciaux, qui était très problématique, notamment pour l'admission temporaire. La nouvelle procédure assistée par ordinateur est plus flexible, sûre et transparente. D'autres mesures ont permis de rendre ces régimes plus attractifs, comme l'autorisation de vendre jusqu'à 15% de la production sur le marché domestique ou la simplification du système de garanties.

Même si le processus de simplification des procédures administratives se poursuit, notamment à travers l'informatisation des opérations douanières, le gouvernement marocain est conscient du déficit en termes d'infrastructure commerciale du pays. Les plans du gouvernement prévoient d'agir sur des domaines tels que le renforcement des structures du contrôle de la qualité par l'établissement d'un Institut Marocain de Standardisation, la révision des textes régulant la vente au gros des fruits et légumes, l'amélioration des réseaux de distribution pour la viande et le poisson, l'encouragement de l'innovation et des technologies de l'information, la diversification du financement des exportateurs et le renforcement des structures d'appui aux entreprises (chambres de commerce, services de consulting et ingénierie, et associations professionnelles).

Tableau 8: Evolution récente des délais de dédouanement

	Nombre de déclarations	Délai Moyen
janvier-2002	28 063	1 H 0 Mn
février-2002	26 029	54 Mn
mars-2002	32 860	1 H 2 Mn
avril-2002	31 040	47 Mn
mai-2002	30 109	54 Mn
juin-2002	31 854	1 H 4 Mn
juillet-2002	30 841	56 Mn
août-2002	23 551	1 H 16 Mn
septembre-2002	26 134	52 Mn
octobre-2002	33 561	54 Mn
novembre-2002	28 461	1H 14 Mn
décembre-2002	32 962	57 Mn
janvier-2003	26 042	42 Mn
février-2003	27 269	34 Mn
mars-2003	28 967	39 Mn
avril-2003	31 251	47 Mn

Source: Office des Changes

Parmi les problèmes qui ont été résolus, on peut nommer la réduction dans les délais de dédouanement (tableau 8) à presque la moitié entre octobre 2001 et avril 2003. Il faut ici rappeler qu'au début des années 90 les délais pouvaient atteindre quelques jours (5,5 jours en 1997). Les 45 minutes de 2003 situent le Maroc devant des pays comme la Thaïlande ou la Corée du Sud. Cette réduction est associée à la campagne qui avait été entreprise il y a quelques années pour assainir le système douanier: informatisation d'une grande partie des procédures, mise à niveau des installations douanières et engagement de la part du gouvernement à éliminer la corruption dans l'administration douanière. L'Autorité des Douanes et de l'Imposition Indirecte a implémenté une stratégie visant à combattre la corruption en limitant le contact entre les autorités douanières et les opérateurs.

L'emploi intensif de l'automatisation et de l'informatisation, de la simplification des procédures, et du renforcement du système disciplinaire au sein de l'administration douanière visent à réduire les délais de dédouanement et, en même temps, à éliminer la corruption en rendant le système plus transparent. Il faut ajouter que l'évasion en douane concerne surtout les régimes en douane, telle que l'admission temporaire, qui a besoin d'un contrôle qui requiert à la fois des ressources informatiques et humaines importantes. Même si, selon les opérateurs consultés, l'extension de la corruption aux douanes semble avoir été réduite considérablement, on doit rappeler ici que le Maroc est à la 52^{ème} place (sur 102 pays) dans l'Index de Perception de la Corruption de Transparency International, avec un indice de seulement 3,7 sur 10 (10 pour absence totale de corruption), derrière des pays comme la Pologne (4), la Jordanie (4,5) ou la Tunisie (4,8). Ainsi, des bonus ont été créés en fonction des performances pour les fonctionnaires des douanes afin de réduire la corruption et d'augmenter le rythme de dédouanement.

Il est important de continuer la réforme des douanes, qui joueront un rôle chaque fois plus important dans l'avenir. La conclusion de différents accords de libre-échange ou d'autres en phase de négociation obligeront les douanes marocaines à gérer très attentivement les règles d'origine pour assurer que les tarifs payés sont les corrects, surveiller la collecte de la TVA (dont 60% vient des importations) et faciliter les procédures aux portes. Mais il faut aussi rappeler que d'autres entraves d'ordre infra structurel persistent et doivent être corrigées. En premier lieu, ces entraves concernent les monopoles de transport, qui sont en train d'être éliminés de façon peut-être trop graduelle, et qui ont déjà été abordés lors de l'analyse des instruments de la politique commerciale. En deuxième lieu, un problème généralisé pour l'ensemble des secteurs et des activités au Maroc et le déficit en matière d'infrastructures de transport, un domaine où s'ouvrent des possibilités de coopération pour l'UE au-delà des autoroutes, comme les ports et aéroports, les chemins de fer et le transport routier pour les régions les plus éloignées des routes conventionnelles. La faible qualité des ZI est un exemple du

manque d'infrastructures performantes pour rendre les productions marocaines plus compétitives pour l'exportation.

Un autre élément de la modernisation de la politique commerciale marocain consiste à la promotion des exportations, le Maroc, qui fait partie de l'OMC n'emploie pas de subventions à l'exportation mais, depuis les années 80, il a mis en place des mécanismes pour promouvoir l'exportation dans le cadre d'une stratégie orientée vers l'exportation qui à cette époque signifiait une rupture avec les stratégies précédentes de développement. Avec l'exception de la production agricole, les instruments les plus utilisés dérivent de la propre politique commerciale, notamment de la structure de la protection et de l'ampleur des exportations effectuées sous les régimes en douane. En premier lieu, la structure des tarifs douaniers, avec des tarifs plus bas pour les biens d'équipement, les produits intermédiaires et les inputs et des exonérations dans le cadre de la charte d'investissement, ne montrent plus des niveaux de protection effective négative comme dans les années 70, quand les incitations microéconomiques étaient plus orientées vers la production interne, pénalisant les exportateurs.

Table 9: Réexportations en suite d'Admission Temporaire, 2000

Groupements d'utilisation	DH	% des exportations par groupement	% du total des réexportations
Alimentation, boisson et tabac	971409667	5,8	2,7
Produits bruts d'origine animale et végétale	260525914	14,5	0,7
Produits bruts d'origine minérale	151968552	2,6	0,4
Demi-produits	12399878857	72,8	34,5

Produits finis d'équipement agricole	7850739	72,3	0,0
Produits finis d'équipement industriel	2964023808	61,8	8,2
Produits finis de consommation	16414116402	55,2	45,7
Or industriel	33373323	99,9	0,1
Total	35928505303	45,6	100,0

Source: Office des Changes et élaboration propre

L'instrument de promotion des exportations spécifiques le plus répandu est celui des régimes en douane. Parmi eux le plus important est celui de l'admission temporaire, qui concentrait plus de 28% des importations en 2000, tandis que les réexportations en suite d'admission temporaire signifiaient plus de 45% des exportations marocaines pour cette année. Ces régimes ont évolué très rapidement à partir des pourcentages de 8% et 12% en 1980, respectivement. En 2000, la réexportation en suite d'admission temporaire signifiait 73% des exportations de demi-produits, 62% des exportations de produits finis d'équipement et 55% des produits finis de consommation. Sur le total des réexportations, les plus importantes étaient celles des demi-produits (34,5% des réexportations) et celles des produits finis de consommation (46% des réexportations). La plupart de ces réexportations ont lieu dans la même branche, s'agissant du commerce intra-branche de haute qualité pour le Maroc, qui importe les inputs et réexporte les produits finis ou semi-finis.

La création des Zones Franches d'Exportation a eu lieu en 1995, mais jusqu'à maintenant, une seule a été créée, celle de Tanger et concentrent 109 compagnies qui représentent plus de 1,7 milliards de DH d'investissement et la création de 16.000 emplois. Les opérations de changes pour des transactions avec l'étranger sont entièrement libres, et les entrées et sorties des biens sont exemptées de tous les impôts sur les importations, les exportations, la production ou la consommation, parmi d'autres incitations de

nature fiscale. Les Zones Industrielles (ZI) ont été créées suivant le Programme des Zones Industrielles de 1970 comme un instrument de la politique de développement régionale. Le nombre actuel de ZI est de 48 déjà finies et 26 sur le point de l'être. En dépit de la progression de son nombre, les ZI rencontrent des problèmes au niveau du manque de terrains avec des services basiques, le manque d'entretien, l'insuffisance des services offerts et la spéculation foncière.

La transition d'une stratégie de substitution des importations vers une autre fondée sur la promotion des exportations a quasiment éliminé les obstacles à l'exportation, très généralisés avant l'ajustement structurel des années 80. Des taxes à l'exportation subsistent pour les phosphates (34 DH/tonne exportée), le maïs (0,05 DH/quintal) et les fibres végétales (7 DH/tonne). Les '*marketing boards*' qui contrôlaient les exportations agricoles n'existent plus, mais l'exportation des phosphates est un monopole d'Etat exercé par une office de commercialisation publique. Seulement quelques produits sont soumis aux licences à l'exportation, tels que la farine de céréales, spécimens, antiquités, et d'autres produits couverts par des Accords comme le CITES. Les licences à l'exportation sont données par le Ministère du Commerce Extérieur et récemment (2001) elles ont été appliquées à quelques peaux (certains cuirs), certaines d'entre elles ayant été abolies postérieurement en octobre 2002.

Sauf exceptions, seulement des mesures indirectes et horizontales, qui concernent l'ensemble de l'appareil productif marocain, sont encore en place pour la promotion des exportations. Parmi les mesures concrètes on peut citer les subventions à l'exportation de certains produits agricoles par transport aérien (fruits, légumes, fleurs coupées et plantes ornementales), qui oscillent entre 1 et 4,5 DH par kg. en fonction de la destination et sont payées aux compagnies aériennes, qui le déduisent des tarifs de transport. On peut aussi nommer les entraves à l'investissement étranger direct, en général, et dans certains secteurs particuliers comme la pêche, l'agriculture et l'artisanat, avec un potentiel exportateur très important. En deuxième lieu, il faut souligner l'existence des monopoles dans des secteurs liés au commerce extérieur, tel que le

transport ou l'assurance, qui augmentent les coûts des exportateurs. Un troisième obstacle est l'obligation de rapatrier les revenus des exportations dans des délais assez courts, avec des exceptions très restrictives.

Dernièrement, suivant un programme de promotion de la croissance qui inclut la promotion des exportations, des mesures plus proactives devraient être adoptées. Ces mesures peuvent être rassemblées en six domaines: mise en place de nouvelles incitations à l'exportation, promotion de l'image du Maroc dans le monde, amélioration des infrastructures relatives au commerce extérieur, une amélioration de l'environnement de l'investissement et des incitations à l'investissement. Parmi les nouvelles incitations qui sont en train d'être considérées, on peut citer l'extension des bénéfices fiscaux aux 'exportateurs indirects', l'élaboration d'un plan pour la promotion de l'exportation des services, et la réforme du cadre institutionnel de la promotion de l'exportation. Cette dernière mesure consisterait dans la création d'une agence marocaine de promotion des exportations (AMPE).

Du côté institutionnel, nous pouvons citer l'activité de la Compagnie Marocaine d'Assurance à l'Exportation (SMAEX), qui offre trois modalités d'assurance: assurance crédit, assurance d'études de marché et assurance d'assistance aux foires. Le Centre Marocain de Promotion des Exportations (CMPE), supervisé par le Ministère de l'Industrie et du Commerce, est chargé de promouvoir et développer les exportations des biens et services. Chaque année, le CMPE conduit des programmes pour la participation aux foires et offre une base de données interactive sur Internet des entreprises exportatrices. Finalement, les exportateurs peuvent bénéficier de comptes en DH convertibles (CCPEX) avec une banque marocaine jusqu'à 20% des revenus des exportations rapatriées.

Conclusions et recommandations de politique

L'analyse menée à terme dans les pages précédentes peut aider à proposer des mesures visant autant à la modernisation qu'à la libéralisation. A notre avis, la libéralisation doit accompagner la modernisation, parce que les deux logiques sont complémentaires.

Cependant, le Maroc a d'abord donné la priorité à une libéralisation graduelle (années 80), pour après réduire le rythme de démantèlement tarifaire et non tarifaire. Dans la deuxième moitié des années 90, par contre, la modernisation s'est imposée comme incontournable pour les autorités marocaines. Mais la libéralisation s'est introduite par l'Accord d'Association avec l'UE qui, à son tour, n'impose pas des mesures de modernisation. Mais face à l'Accord d'Association avec l'UE la modernisation s'impose pour que les entreprises marocaines puissent jouer sur des niveaux institutionnels semblables à ceux dont disposent les entreprises de l'UE.

En dépit de la graduelle libéralisation commerciale, il reste encore des tarifs ayant des niveaux élevés, notamment sur des secteurs où les importations peuvent concurrencer les productions marocaines. Cela fait que la marge de réduction en ce qui concerne les tarifs semble importante, surtout dans les secteurs des produits intermédiaires, l'agriculture et les produits de consommation. La dispersion de la structure tarifaire reste assez forte, ce qui introduit des distorsions importantes sur la structure des incitations, avec des effets pervers de mauvaise allocation des ressources. Aussi, le Maroc ne respecte pas toutes les limitations tarifaires (bound tariffs) qui ont été accordées lors de la Ronde Uruguay; un premier pas serait de réduire les tarifs sur ces produits jusqu'au niveaux fixés comme limites à l'UR. En plus, et malgré l'existence de contingents tarifaires à tarif préférentiel, pour plusieurs produits, ces contingents ne s'appliquent pas. Il faudrait arrêter cette pratique qui consiste à appliquer directement les tarifs hors contingent. Le Maroc applique aussi des droits variables à l'importation, spécialement pour des produits agricoles, qui empêchent la concurrence sur des secteurs, comme notamment celui des céréales où le Maroc ne possède pas d'avantages comparatifs.

En ce qui concerne le rythme de réduction tarifaire vis-à-vis de l'UE, il laisse à désirer, puisque ce sont les secteurs les plus sensibles (voire les moins compétitifs) qui sont les derniers à être libéralisés. Dans la période transitoire la protection effective augmentera, puisque c'est aux biens de capital et aux produits intermédiaires que s'appliquent les premières phases du

démantèlement tarifaire. Ce calendrier a été justifié par la nécessité d'avancer dans la mise à niveau des entreprises marocaines, mais bien peu a été accompli dans ce domaine, et les entrepreneurs peuvent retarder l'adaptation à la concurrence de l'UE en attendant que des mesures exceptionnelles, telles que les sauvegardes, soient activées avant la fin de la période de transition. Pour le moment, l'impact fiscal du démantèlement tarifaire a été faible, puisque la réduction appliquée sur les tarifs des biens importés de l'UE vient de commencer, et parce que l'augmentation des importations a compensé la réduction des tarifs. Il reste à voir l'évolution dans le futur, mais vu les exemptions pour certaines importations déjà accordées, l'impact fiscal pourrait ne pas être si fort dans les prochaines années, et se concentrer sur les dernières années de la période de transition. Il faut aussi ajouter que les revenus de la TVA se concentrent sur les importations, ce qui assouplit le poids fiscal du démantèlement. De toutes façons, la réduction tarifaire pousse les autorités à développer un système fiscal plus moderne fondé sur l'imposition directe.

En matière de régionalisme, les leçons que doit en tirer le Maroc sont celles de l'intégration profonde (*deep integration*) fondée sur l'harmonisation des normes et des standards et l'intégration à travers le commerce intra-branche. Avec l'UE, il serait important de préciser les contenus d'une intégration qui soit plus qu'une association mais moins que l'adhésion: la façon 'd'attacher' le Maroc à l'UE est importante pour l'attractivité du pays face aux investissements étrangers. Il faudrait aussi essayer de fermer le dossier agricole pour débloquer un des secteurs le plus prometteur pour l'intégration et la complémentarité Nord-Sud. En ce qui concerne l'Accord en négociation avec les Etats Unis, il est encore tôt pour se prononcer, mais il ne semble pas correct de le déqualifier à priori. Par ailleurs, il semble difficile, sans connaître les détails, de trouver des incompatibilités entre la ZLC et l'UE. En ce qui concerne l'intégration sous-régionale, le Maroc doit appliquer des critères pragmatiques à ses accords avec d'autres pays méditerranéens: les processus à haut contenu rhétorique et suivant des procédures telles que les listes positives ne paraissent pas très prometteurs.

Du point de vue de la modernisation de la politique commerciale on peut souligner les aspects qui suivent. Le dynamisme des régimes douaniers montre la capacité de concurrence de l'industrie marocaine quand elle n'est pas soumise aux lourdeurs fiscales, tarifaires et administratives. C'est un instrument qui peut être complété avec des zones franches autres que celle de Tanger. La Charte de l'investissement continue à octroyer de privilèges fiscaux et tarifaires assez complexes en dépit de sa simplification. La variété d'incitations entrave l'allocation efficace des ressources et rend le système complexe et peu transparent. Les produits intermédiaires sont parfois pénalisés, ce qui pousse les exportateurs désirant les importer à le faire sous des régimes douaniers tel que l'admission temporaire. A son tour, cette omniprésence des admissions temporaires rend difficile le contrôle du système.

En ce qui concerne la modernisation des infrastructures on aimerait signaler les points suivants. Tout d'abord, et en dépit des progrès réalisés dans la modernisation des douanes, il faut continuer à améliorer les infrastructures de dédouanement et simplifier d'avantage les procédures. Il faut aussi accélérer la mise en place d'autres infrastructures, comme des laboratoires, des offices de standards et de normalisation, ainsi que des institutions visant à surveiller et promouvoir la qualité des produits. Il se peut que les entraves qui subsistent le plus à l'exportation sont celles qui concernent les monopoles sur les transports et les assurances, et les infrastructures des ports. D'autres déficits en infrastructures physiques persistent (routes, chemins de fer, ports, etc...) et doivent être adressés. Malgré les efforts pour éradiquer la corruption, les niveaux des tarifs rendent les activités de contrebande très lucratives. Le système d'admission temporaire est la voie la plus citée par les observateurs pour la contrebande, et celle, bien que petite, opérant entre le Maroc et Ceuta et Melilla reste aussi très coûteuse pour le Maroc.

BIBLIOGRAPHIE

Achy, Lahcen et Khalid Sekkat (à paraître): «The European Single Currency and MENA's Export to Europe», *Journal of Development Economics*, forthcoming.

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (plusieurs années): *Morocco Country Report* et *Morocco Country Profile*. The Economist.

De Wulf, Luc et Emile Finateau (2002): «Best Practices in Customs Reform: Lessons from Morocco», *PREM Notes*, n° 67, avril, Banque Mondiale.

Escribano, Gonzalo (2000): "Euro-Mediterranean Versus Arab Integration: Are They Compatible?", *Journal of Development and Economic Policies*, vol. 3 n° 1. Diciembre. API Press.

Escribano, Gonzalo, ed. (1999): *Economics and Politics of the Euromediterranean Free Trade Area*. Madrid: Centro Español de Relaciones Internacionales.

Escribano, Gonzalo (1998): "Políticas Comerciales en el Maghreb", dans Lorca, Alejandro et Gonzalo Escribano (1998), pp. 113-140.

Escribano, Gonzalo and Josep M. Jordán (1999): "Sub-regional Integration in the MENA Region and the Euro-Mediterranean FTA", *Mediterranean Politics*, Vol. 4, No. 2 (summer), pp. 133-148.

FEMISE (2002): *Rapport FEMISE sur l'Evolution de la Structure des Echanges Commerciaux et des Investissements entre l'UE et ses Partenaires Méditerranéens au Conseil de Ministres du Commerce du Tolède*. Mars.

Institut de la Méditerranée et CEFI (1999): *L'Euro et la Méditerranée*. Ed. de l'Aube.

Jaidi, Larbi (2003): «La ZLE Marocco-Américaine: Spécificité des Enjeux», textes présentés dans un séminaire tenu au Parlement Marocain à Rabat le 1er mars 2003, à l'initiative de la Fondation A. Bouabid et du Groupe parlementaire socialiste.

Lorca, Alejandro and Gonzalo Escribano (1998): *Las Economías del Maghreb. Opciones para el siglo XXI*. Madrid: Pirámide

Lorca, A. et al (2000): *L'Impact de la Libéralisation Commerciale Euro-Méditerranéenne dans les Echanges Agricoles*. Projet Recherche FEMISE-1.

Oliva, M. Angels (2000): «Estimation of Trade Protection in MENA Countries», *IMF Working Paper 00/27*. Washington.

OMC (2003): *Trade Policy Review, Kingdom of Morocco. Report by the Secretariat*. OMC, Genève.

Royaume du Maroc, Ministère de l'Industrie, Commerce, Energie et Mines, et Banque Mondiale (2002): *Morocco Manufacturing at the Turn of the Century: Results of the Firm Analysis and Competitiveness Survey*. Casablanca et Washington, DC.

UNCTAD (2003): *Trade and Development Report, 2002*.

LES RÈGLES D'ORIGINE DANS L'ESPACE ÉCONOMIQUE EURO-MÉDITERRANÉEN

BASSEM KARRAY

Bien que les accords commerciaux soient aussi nombreux et diversifiés dans les relations commerciales internationales, ils peuvent être ramenés à deux catégories fondamentales : les accords non préférentiels et les accords préférentiels. Les premiers trouvent leur fondement dans le principe de la nation la plus favorisée, alors que les deuxièmes ne sont que l'exception. Le traitement douanier des biens aux frontières diffère selon le cadre dans lequel s'effectue la transaction commerciale. Dans l'établissement des prélèvements douaniers les autorités procèdent au classement du bien en question dans une position tarifaire appropriée et elle détermine sa valeur en douane et son origine. Cette dernière variable est d'une importance cruciale dans la mesure où elle permet d'instituer soit une mesure préférentielle ou non préférentielle.

L'origine peut être définie comme le lien géographique qui unit une marchandise à un pays donné dont elle est réputée issue¹, c'est-à-dire où elle a été produite, composée ou fabriquée. Cette définition retenue par C-J. BERR et B. TREMEAU appelle les deux remarques suivantes : en premier lieu, l'émergence des intégrations régionales, dont notamment la Communauté européenne, recommande la substitution ou du moins la jonction de la notion du territoire à côté de celle du pays, et en second lieu, on soulève que le critère de rattachement adopté est exclusivement géographique ce qui pourrait prêter à confusion entre la notion d'origine et la notion de provenance. « *La provenance est une notion purement géographique correspondant au pays d'où sont acheminées les marchandises* »². Ce critère est certes important dans la définition de l'origine mais il n'est pas décisif. Il est important, en cas de coïncidence totale entre l'origine et la

¹ C-J. BERR et B. TREMEAU, Le droit douanier communautaire et national, Economica, 5^e éd., 2001, p.112.

² L. DUBOIS et C. BLUMANN, Droit matériel de l'Union Européenne, Montchrestien, 2^e éd., p.192.

provenance, en ce sens qu'une marchandise est à la fois originaire ou en provenance de son pays d'exportation lorsqu'elle le quitte définitivement vers le pays d'importation sans avoir à transiter ou séjourner dans un autre territoire³. Mais il n'est pas décisif lorsque la marchandise circule d'un territoire à un autre avant de parvenir à sa destination finale. Dans cette hypothèse on doit distinguer entre son pays d'origine où elle a été produite et le pays en provenance où elle avait passé en dernier lieu. L'intérêt de cette distinction s'impose à l'heure actuelle avec la consolidation du principe de la libre circulation des biens au cours du dernier cycle de négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay. La mobilité des biens et l'essor technologique dans l'ère d'ouverture économique avaient des rebondissements sur les principes de leur rattachement territorial. Le processus productif peut être divisé et partagé sur plusieurs localités et il peut engager également des intrants de différents pays. Les entreprises développent des stratégies multinationales de production et de spécialisation technologique qui ont entraîné la scission de la fabrication d'un même produit entre des unités relevant souvent de plusieurs pays⁴.

Fonder la définition de l'origine exclusivement sur un critère géographique peut paraître inopérant dans un environnement économique propice à la « *dénationalisation* » ou « *la déterritorialisation* » des biens. Dans cette époque d'industrialisation et d'intensification des échanges, la notion d'origine est plus économique que géographique⁵. Mais en réalité, l'origine en droit douanier est un concept juridique⁶. Il est parfaitement analogue au concept de nationalité qui constitue un élément de rattachement des personnes à des ordres juridiques bien définis et une source d'obligations et de droits. De même, l'origine constitue pour les marchandises un élément de rattachement leur permettant de s'acquitter de certains prélèvements et de se

³ S'il arrive qu'une marchandise transite ou séjourne dans un autre territoire, elle peut conserver son origine sous preuve qu'elle n'avait pas subi des transformations substantielles.

⁴ C-J. BERR et B. TREMEAU, L'introduction au droit douanier, Dalloz, 1997, p. 54.

⁵ L. DUBOUIS et C. BLUMANN, op.cit, p.192.

⁶ C-J. BERR et B. TREMEAU, L'introduction au droit douanier, op.cit, p. 53.

soumettre à des normes techniques et aux contrôles sanitaires avant leur mise en consommation.

En ce qui concerne les règles d'origine, elles désignent « *les lois, réglementations et déterminations administratives d'application générale appliquées par tout Membre pour déterminer le pays d'origine des marchandises...* »⁷.

L'introduction des dispositions propres aux règles d'origine au cours du cycle de l'Uruguay vient pour combler le vide du texte du G.A.T.T qui a entraîné d'innombrables obstacles à l'expansion du commerce mondial⁸. L'objectif escompté de l'accord sur les règles d'origine est de lancer un programme de travail visant à aboutir à l'adoption des règles d'origine impartiales, transparentes, prévisibles, uniformes, cohérentes et neutres⁹. Quoique l'essentiel de ses dispositions visait à discipliner les règles d'origine non préférentielles, c'est-à-dire celles qui sont d'une application générale non liées à des régimes commerciaux contractuels ou autonomes qui donnent lieu à l'octroi de préférences commerciales, son deuxième annexe reconnaît la possibilité d'accorder un traitement préférentiel allant au-delà de l'application du principe de la notion la plus favorisée. Les règles d'origine préférentielle constituent une exception aux règles d'origine non préférentielle. Ces dernières varient selon les types d'accord préférentiel et le niveau de développement économique des partenaires. La Communauté européenne développe à cet égard un réseau de relations privilégiées avec nombre de pays dont notamment : les pays d'Europe Centrale et Orientale (P.E.C.O), les pays de l'Espace Economique Européen et la Suisse (EEE), les pays du MERCOSUR, les pays de l'Afrique Caraïbe et Pacifique (ACP), les Républiques de l'ex-Yougoslavie et les territoires occupés de la

⁷ L'article premier de l'Accord sur les règles de l'origine de l'O.M.C.

⁸ Dans les considérants de l'accord sur les règles d'origine, les Membres de l'O.M.C ont affirmé avec force leur volonté de mettre en place des règles ne créant pas d'obstacles indésirables. L'Accord Général de 1947 a été sur ce point lacunaire vu qu'il n'a traité que la question du marquage de l'origine.

⁹ Voir, D. CARREAU et P. JUILLARD, Droit international économique, L.G.D.J, DELTA, 4^{ème} éd. 1998, p.224 et en particulier le paragraphe n°563.

Ci Jordanie et de Gaza, et les pays méditerranéens¹⁰. « *Le déploiement conventionnel de la Communauté européenne démontre de façon éclatante l'expansion de la Communauté européenne dans le monde* »¹¹, mais il nourri des craintes qu'elle favorisera les uns au détriment des autres au nom de leur proximité géographique et culturelle¹².

Les règles d'origine applicables aux relations Euro-Méditerranéennes sont régies par des protocoles additionnels ayant la même valeur juridique que les accords d'association eux mêmes¹³. Ces protocoles sont relatifs à la définition de la notion des produits originaires et aux méthodes de coopération administratives. Ils ne constituent pas une innovation de la nouvelle génération d'accords conclus après la conférence de Barcelone de 1995. Les accords de coopération des années soixante dix prévoyaient des protocoles largement similaires aux ceux qui figurent dans les nouveaux accords d'association. Par exemple le traité conclu entre la Tunisie et la Communauté européenne de 1995 a retenu « *des solutions qui rappellent l'économie générale de l'accord de coopération de 1976, et qui se rapprochent aussi de tous accords de libre échange conclus depuis 10 ans par la*

¹⁰ Le nombre des pays formant ce groupe connaîtra une diminution avec l'éventuelle adhésion de Malte, Chypre et la Turquie à l'Union européenne.

¹¹ M-F. CHRISTOPHE TCHAKALOFF, Rapport introductif du colloque sur « *Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté : essai de clarification* », Paris 15/5/98, le centre de droit européen et comparé de la faculté de droit, université René DESCARTES Paris 5. Bruylant, Bruxelles, 1999, p.7.

¹² Les pays méditerranéens craignent que le processus d'élargissement de l'Union vers l'est débouchera sur la marginalisation de l'établissement de la zone de libre échange Euro-Méditerranéenne. Mais la guerre en Irak et le regain des tensions israélo-palestiniennes ont poussé la Communauté Européenne à reconsidérer sa politique dans cette zone. La commission européenne parle aujourd'hui d'une politique de bon voisinage avec les pays méditerranéens, voir la communication de la commission COM(2003) 104 final, Bruxelles, le 11/03/2003 (l'Europe élargie-voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'est et du sud. Cette politique vise-t-elle à donner une nouvelle dimension au partenariat ou constitue-t-elle un fondement d'une nouvelle politique ?

¹³ Voir à titre d'exemple l'article 91 de l'accord d'association Tunisie-Communauté européenne.

Communauté »¹⁴. Quoiqu'il ait une structure semblable en matière des règles d'origine, l'accord de 1976 a été conclu sous un fondement juridique diamétralement opposé à celui de 1995. Il accordait des préférences commerciales à sens unique au profit de la Tunisie, son article premier a inscrit l'accélération du rythme de croissance du commerce tunisien et l'amélioration des conditions d'accès de ses produits au marché communautaire comme un objectif majeur. Cependant la génération d'accords des années quatre-vingt-dix a rompu avec ces privilèges et elle a institué un partenariat fondé sur le principe de la réciprocité dans la perspective d'établissement d'une zone de libre échange. Même si les liens de la communauté avec ces pays sont formalisés dans des accords conclus bilatéralement, l'objectif est « *d'irriguer un organisme dont on cherche par ailleurs à renforcer sans cesse l'unité et la cohérence* »¹⁵. La création d'un espace économique ouvert entre les partenaires de la zone est certes une ambition légitime mais elle est loin d'être une réalité du moins à l'heure actuelle.

Les règles d'origine ne prennent actuellement qu'une dimension bilatérale et elles ne sont pas d'une portée générale applicable à tous les produits issus des pays associés.

Malgré les efforts entrepris dans le développement du commerce entre les partenaires méditerranéens et la Communauté européenne, l'intégration sud-sud est encore butée par les tensions politiques¹⁶. L'examen « *du niveau d'évolution des accords d'association avec*

¹⁴ L.F. HUGELIN, L'adaptation du droit économique tunisien aux échanges commerciaux avec l'Union Européenne : un exemple de rapprochement spontané des législations des Etats associés, thèse de doctorat en droit de l'université d'Aix Marseille, 1995, p.255.

¹⁵ P.LAMY, commissaire responsable du commerce extérieur, discours prononcé en Jordanie le 10/02/2002, convention régionale sur le partenariat Euro-Méditerranéen, Ministère de l'économie, des finances et d'industrie français, paru in Economie et commerce: Europe et pays méditerranéens et arabes. Publication de l'institut européen de recherches sur la coopération méditerranéenne et Euro-Arabe (MEDEA), juin 2003, p.9.

¹⁶ Lors de la conférence ministérielle Euro-Méditerranéenne sur le commerce (Tolède 19/03/2002) les partenaires ont réitéré que le partenariat devra acquérir une véritable dimension sud-sud.

les pays tiers méditerranéens nous dévoile que la zone de libre échange, au niveau bilatéral, est pour quelque-uns une réalité ou un début de réalité alors que, pour le reste, elle n'est qu'une idée sans substance ou même sans avenir »¹⁷. Le processus Euro-Med ne doit pas se ramener à une logique verticale des relations avec l'Europe qui risque de la rendre exagérément vulnérable aux aléas conjoncturels de l'économie européenne¹⁸.

L'étude des règles d'origine dans la future zone de libre échange présente des intérêts multiples. La détermination de l'origine d'une marchandise est l'un des éléments de l'assiette des droits de douane en plus de l'espèce tarifaire et de la valeur en douane. L'application d'un tarif préférentiel ou non préférentiel est tributaire d'un rattachement à un territoire donné. De même, pour l'application des mesures restrictives aux frontières de type non tarifaires (telles les restrictions quantitatives) ou de type tarifaires, les autorités doivent déterminer avec précision l'origine des produits. Lorsque une application sélective a été décidée, les mesures en question ne pourront être appliquées qu'aux produits en provenance ou / et originaire de certains pays ou territoires. Ainsi, les règles d'origine constituent un instrument pour encourager ou décourager les échanges extérieurs¹⁹. Le contrôle d'accès aux territoires s'effectue par la vérification des certificats d'origine.

Sur d'autres plans, la quantification ou la détermination de la valeur des produits originaires ou en provenance d'un pays ou un groupe de pays servira de base pour arrêter la balance commerciale, ou le cas échéant le déficit commercial enregistré au cours d'un exercice donné.

¹⁷ I. FRIKHA, « *La projection de la mondialisation à travers l'association* », in Droit communautaire et mondialisation, sous la direction de Y.BEN ACHOUR et S. LAGHMANI, C.P.U., Tunis, p.30 (à paraître).

¹⁸ P. LAMY, discours précité, p.11. Il d'ailleurs annoncé que l'intégration sud-sud est inscrite comme un troisième pilier dans un plan d'action pour propulser l'intégration économique méditerranéenne.

¹⁹ Les cas d'épidémie ou d'épizootie reflètent l'importance de la détermination de l'origine de certains produits aux fins d'interdire toute importation originaire ou /et en provenance des pays touchés.

Les règles d'origine ont une importance particulière dans la conduite de la politique commerciale extérieure. Mais cela n'empêche pas qu'elles ont perdu tout intérêt dans les échanges intracommunautaires. Depuis l'achèvement du marché unique, les marchandises mises en libre pratique ou originaires d'un Etat membre circuleront sans formalités douanières²⁰. Par contre dans une zone de libre échange, elles ne perdront toute signification entre les parties associées que lorsqu'un système de cumul régional total a été mis en place²¹.

Le dispositif relatif à l'acquisition de l'origine préférentielle prévue par les accords d'association offre-t-il l'avantage de propulser l'intégration économique de la zone Euro-Méditerranéenne et de la protéger contre toute acquisition frauduleuse de l'origine, ou ne risque-t-il pas de la pétrifier dans un processus à double vitesse creusant de la sorte les clivages qui gouvernent les pays de la rive sud ?

Dans notre analyse du cadre juridique des règles d'origine dans l'espace Euro-Méditerranéen on va se limiter à l'accord d'association Tunisie-Communauté européenne et ce, essentiellement, en raison de la ressemblance des différents accords Euro-Méditerranéens conclus suite à la conférence de Barcelone. Bien que les accords préférentiels conclus par la Communauté européenne suivent « *deux finalités différentes et soient adaptés aux besoins de chaque Etat partenaire ce qui fait que la numérotation et le contenu des articles ne sont pas identiques, ils ont une structure très semblable* »²². Dans la zone de la mer méditerranée, « *la Communauté poursuit un programme de grande envergure qui suppose la formation d'un faisceaux de zone bilatérale de libre échange en tous produits comparables au traité Tuniso-Européen* »²³. Le protocole additionnel relatif aux règles

²⁰ C-J. BERR et B. TREMEAU, Le droit douanier communautaire et national, op.cit, p.114.

²¹ Nous revenons au concept de cumul régional total avec plus d'analyse dans la deuxième section de la première partie.

²² I.FRIKHA, « *La projection de la mondialisation à travers l'association* », article précité, p.33

²³ L.F. HUGELIN, thèse précitée, p.7.

d'origine prévoient la mise en place d'un système de cumul d'origine permettant d'accorder un traitement préférentiel aux produits originaires du territoire de l'une des parties (première partie). Afin de lutter contre toute acquisition frauduleuse d'origine, les dispositions du protocole ont contribué au renforcement du régime de preuve (deuxième partie).

I/ La reconnaissance d'un système de cumul d'origine

Les conditions requises pour l'application du système de cumul diffèrent selon la nature du produit en question. On oppose traditionnellement les produits naturels extraits du sol ou récoltés ou pêchés de la mer aux produits manufacturés non nécessairement obtenus par des composants nationaux. L'hétérogénéité des produits qui circulent sur le marché est susceptible d'être ramenée à deux catégories (A). De même les règles de cumul sont de deux dimensions : les règles de cumul bilatéral et les règles de cumul diagonal (B).

A- Les catégories de produits objet du système de cumul

Le quatrième protocole relatif à la définition de la notion de produits originaires et aux méthodes de coopération administrative distingue dans son article 2 entre deux catégories de produits. Il s'agit en premier lieu des produits entièrement obtenus sur le territoire de l'une des deux parties et en second lieu des produits obtenus sur le territoire de l'une des deux parties mais contenant des matières originaires de pays étrangers.

1/ Les produits entièrement obtenus sur le territoire de l'une des deux parties

Prévus par l'article 2, ces produits sont énumérés dans l'article 6 du protocole sous forme d'une liste limitative²⁴. Celle-ci est largement

²⁴ L'article 6 paragraphe premier du protocole additionnel à l'accord d'association Tunisie-Communauté européenne (ci-après protocole) dispose que sont considérés, au sens de l'article 2 paragraphe 1 point a) et paragraphe 2 point a), comme entièrement obtenus soit dans la Communauté, soit en Tunisie : a) les

similaire à celle prévue par l'article 23 du code des douanes communautaires relatif aux régimes applicables aux produits en provenance des origines non préférentielles. La liste énumérative des produits entièrement obtenus sur un territoire donné est dans une large mesure commune à tous les produits abstraction faite de leur origine.

Sur ce point, le code des douanes tunisien continue à ignorer ce critère attributif d'origine. Le deuxième paragraphe de son article 25 se caractérise par sa généralité et son imprécision dans la mesure où il prévoit que le pays d'origine d'un produit est uniquement celui où ce produit a été récolté, extrait du sol ou fabriqué. Restant sous sa version de 1955, cet article est devenu anachronique et vétuste²⁵. Avec l'adhésion de la Tunisie au G.A.T.T en 1990 et la conclusion de l'accord d'association en 1995, ses dispositions sont plutôt frappées par l'obsolescence et la caducité. Sa révision semble être plus que nécessaire aujourd'hui.

La Tunisie développe actuellement des accords commerciaux internationaux avec ses principaux partenaires selon les nouvelles dispositions internationales. L'appréhension de la notion d'origine dans ses relations avec la Communauté s'effectue conformément aux dispositions pertinentes du protocole. La liste exhaustive des

produits minéraux extraits de leur sol ou de leur fond de mers ou d'océan ; b) les produits du règne végétal qui y sont récoltés ; c) les animaux vivants qui y sont nés et élevés ; d) les animaux provenant d'animaux vivants qui y font l'objet d'un élevage ; e) les produits de la chasse ou de la pêche qui y sont pratiqués ; f) les produits de pêche maritime et autres produits tirés de la mer par leurs navires ; g) les produits fabriqués à bord de leurs navires-usines, exclusivement à partir de produits visés sous f) ; h) les articles usagés, ne pouvant servir qu'à la récupération des matières premières, y compris les pneumatiques usagés ne pouvant servir qu'au rechapage ou être utilisés que comme déchets ; i) les déchets provenant d'opérations manufacturières qui y sont effectuées ; j) les produits extraits du sol ou du sous sol marin situé hors de leurs eaux territoriales, pour autant qu'ils exercent aux fins d'exploitation des droits exclusifs sur ce sol ou sous-sol ; k) les marchandises qui y sont fabriqués exclusivement à partir de produits visés sous a) à j).

²⁵ Voir sur la question : N. BACCOUCHE, « Les implications de l'accord d'association sur le droit fiscal et douanier », in mélange en l'honneur de Habib AYADI, C.P.U., 2000, p.10 et s.

produits relevant de cette catégorie peut être classée en quatre sous-catégories: les produits minéraux, végétaux, les animaux et autres.

Le rattachement de certains produits qui figurent sur la liste ne pose aucun problème lorsqu'ils sont extraits, récoltés ou élevés sur le territoire douanier de chaque partie. Mais certaines opérations sont d'une complexité pouvant être une source de confusions. Ils en est ainsi des produits de la pêche maritime et autres produits tirés de la mer par leurs navires et les produits fabriqués à bord de leurs navires-usines, exclusivement à partir des produits pêchés ou tirés de la mer²⁶. Ces opérations sont rattachées à un pays à un autre suivant le point d'extraction par rapport aux eaux territoriales. Les produits extraits dans le périmètre de ces eaux acquièrent l'origine du pays hôte. Alors que ceux obtenus dans leurs limites sont-ils vraiment originaires de ces pays surtout que les frontières maritimes sont souverainement délimitées et parfois non nécessairement reconnues ?²⁷

Les expressions « *leurs navires* » et « *leurs navires-usines* » ont été expliquées dans le deuxième paragraphe de l'article 6. Les produits pêchés, tirés et fabriqués ne sont considérés originaires de la Tunisie ou de la Communauté que si les navires réunissent certaines conditions énumérées limitativement. Ils s'agissent de ceux:

- qui sont immatriculés ou enregistrés dans un Etat membre de la Communauté ou en Tunisie.
- qui battent pavillon d'un Etat membre ou de Tunisie.
- qui appartiennent pour moitié au moins à des ressortissants des Etats membres, ou de la Tunisie ou à une société dont le siège principal est situé dans un Etat membre ou en Tunisie, dont le ou les gérants, le président du conseil d'administration ou du conseil de surveillance et la majorité

²⁶ Le point (f) et (g) de l'article 6.1 du protocole.

²⁷ Voir, C-J. BERR et B. TREMEAU, Le droit douanier communautaire et national, op.cit, p.117.

des membres de ces conseils sont des ressortissants des Etats membres, ou de Tunisie et dont en outre, en ce qui concerne les sociétés de personnes ou les sociétés à responsabilité limitée, la moitié du capital au moins appartient à des Etats membres ou à la Tunisie, à des collectivités publiques ou à des nationaux des Etats membres, ou de Tunisie.

- dont l'état major est entièrement composé de ressortissant des Etats-membres, ou de Tunisie.
- dont l'équipage est composé, dans une proportion de 75% au moins, de ressortissants des Etats membres, ou de Tunisie.

Cette série de conditions concerne la nationalité, la propriété et la qualité des personnels qui sont sur le navire. Cette exhaustivité s'explique par une conception restrictive de l'octroi d'une origine préférentielle conformément à l'accord conclu entre la Tunisie et la Communauté. Le durcissement des conditions requises à cette fin devrait limiter le contournement frauduleux d'acquisition d'une origine préférentielle. « *Le droit issu des Accords d'Association* »²⁸ est plus restrictif sur ce point que le régime des produits relevant d'une origine non préférentielle qui attribue la qualité originaire au pays dans lequel le navire est soit immatriculé ou enregistré et qui bat son pavillon²⁹.

²⁸ Sur cette notion voir : I.FRIKHA, « *L'acquis et les Etats méditerranéens associés* », in Euro-Mediterranean Integration, The Mediterranean's European Challenge, volume 3, edited by Peter G. XUEREB, European Documentation and Research Centre, University of Malta, 2002, p. 69.

²⁹ Voir la lettre (f) et (g) de l'article 23.1 du code des douanes communautaires. La C.J.C.E a également décidé que l'origine des poissons pêchés dans les eaux internationales est déterminée en prenant en compte le pavillon du navire qui avait procédé à l'essentiel de l'opération. C.J.C.E, aff. 100/84, Commission contre Royaume-Uni, du 28/03/1995, Rec. 1985, p.1169.

2/ Les produits contenant des matières en provenance d'un pays étranger

Si les produits entièrement obtenus dans la Communauté ou la Tunisie ne posent pas de problèmes particuliers, la catégorie des produits suffisamment ouvrés ou transformés présente une difficulté d'appréhension. Aux termes de l'article 2 du protocole les produits originaires de l'une des deux parties sont ceux obtenus dans leur territoire respectif et contenant des matières qui n'y ont pas été entièrement obtenus, à condition, toutefois, que ces matières aient fait l'objet dans la Communauté ou en Tunisie d'ouvrages ou transformations suffisantes. En d'autres termes, il s'agit des produits obtenus à partir des intrants totalement ou partiellement obtenus d'une source étrangère. L'absorption totale de la matière étrangère dans le cycle productif est réalisée lorsqu'elle subit une ouvraison ou une transformation suffisante³⁰. La réalisation de ces opérations constitue une condition indispensable pour acquérir la qualité de produits originaires soit de la Communauté ou de Tunisie.

Mais que faut-il entendre par « *produits suffisamment ouvrés ou transformés* » ? L'article 7 paragraphe premier retient le critère du changement de position tarifaire³¹. Il dispose que « *des matières non originaires sont considérées avoir fait l'objet d'une ouvraison ou d'une transformation suffisante lorsque le produit obtenu est classé dans une position différente de celle dans laquelle sont classées toutes les matières non originaires utilisées dans sa fabrication sous réserve des dispositions du paragraphe 2 et de l'article 8* ». Ainsi, le classement d'un produit dans une position tarifaire autre que celle afférente aux matières non entièrement obtenues dans le territoire de l'une des parties et ayant participé

³⁰ F. DEHOUSSE et PH. VINCENT considèrent qu'un produit conserve son origine lorsque la matière non originaire incorporée dans la production ne dépasse pas la valeur de 40% des matières utilisées, *op.cit.*, p.138.

³¹ Les positions / chapitres sont des codes numériques permettant d'attribuer une identité douanière aux produits et de les désigner dans la nomenclature suivant un ordre exhaustif.

dans le cycle productif suffit pour le considérer comme ayant subi une transformation ou une ouvraison suffisante³².

Le critère de changement de position tarifaire semble être la règle générale applicable aux fins d'attribuer l'origine communautaire ou tunisienne à des produits concurremment obtenus par des intrants internes et externes. Ce critère offre à priori l'avantage de la simplicité et de la rusticité vu que la simple constatation d'existence d'une différence de classement tarifaire suffit à conférer l'origine. Ce changement est consommé du fait que le produit passe d'une position tarifaire à une autre et non d'une position à une sous-position. Le passage d'une position tarifaire à une autre est synonyme d'un saut qualitatif (par exemple en passant d'une position « *planches de bois* » à une position « *mobilier* »)³³. Ce critère est dans certains cas inefficace et arbitraire surtout lorsqu'il s'agit d'attribuer l'origine non sur la base de l'état brut, fini ou semi-fini du produit mais sur la base des variables n'ayant aucun rapport avec la production, tel par exemple la destination ou l'utilisation³⁴.

³² Par exemple une matière non entièrement obtenus dans le territoire tunisien ou communautaire est classée sous un code 04.03. Elle a été introduite dans la production d'un produit relevant du code 18.06, dans ce cas il y aura un changement de position tarifaire.

³³ C-J. BERR et B. TREMEAU, Introduction au droit douanier, op. cit., p.57. Ces deux auteurs considèrent que faute de ce passage, la marchandise conservera son origine première (ainsi les planches de bois, simplement découpées, même suivant des côtes précises, resteront originaires de leur pays d'importation).

³⁴ C-J. BERR et B. TREMEAU, Le droit douanier communautaire et national, op.cit, p.102. Ce critère de changement de position tarifaire a été exclu par la juridiction communautaire même au titre d'un critère subsidiaire. Voir l'arrêt, C.J.C.E, aff. 162/82, procédure pénal contre Cousin, du 23/03/1983, Rec. 1983, p.1101. La cour a préféré recourir au critère de la dernière ouvraison substantielle pour attribuer l'origine non préférentielle à un produit donné à condition qu'elle soit économiquement justifiée, effectuée dans une entreprise équipée à cet effet et ayant abouti à la fabrication d'un produit nouveau ou représentant un stade de fabrication important. Par ailleurs, elle avait accepté de recourir au critère de la valeur ajoutée comme critère subsidiaire à celui de la dernière ouvraison substantielle. Voir pour plus d'analyses F. DUHOUSSE et Ph. VINCENT, op.cit, p.53 et s.

Ainsi, ce critère de base est assorti d'exceptions en vertu desquelles on peut recourir à d'autres critères subsidiaires. Le protocole prévoit la possibilité de mettre en oeuvre un traitement au cas par cas pour certains produits³⁵ ou encore l'application du critère de la valeur ajoutée³⁶. Mais peut-on concevoir une application combinée de ces différents critères ?

Les limites d'une détermination de l'origine sur la base du critère du changement de position tarifaire peuvent être déduites à travers l'article 8 du protocole qui énumère certaines opérations d'ouvraison ou de transformations qualifiées d'insuffisantes pour conférer le caractère originaire pourvu qu'il y ait ou non un changement de position tarifaire³⁷.

Sur d'autres plans, la lettre (f) prévoit qu'une simple réunion de parties en vue de constituer un produit complet ne permet pas d'attribuer l'origine préférentielle. Rédigé en des termes vagues, le contenu de cette lettre est extrêmement imprécis. Quel faut-il entendre par « *simple réunion* » et « *produit complet* »? Une

³⁵ Voir l'article 7.2 du protocole.

³⁶ Ibid. Pour plus de développements sur cette question, voir L.F.HUGELIN, p.256 et s.

³⁷ L'article 8 du protocole prévoit que pour l'application de l'article 7 les ouvraisons ou transformations suivantes sont toujours considérées comme insuffisantes pour conférer le caractère originaire qu'il y ait ou non changement de position: a) les manipulations destinées à assurer la conservation en l'état de produits pendant leur transport et leur stockage (aération, étendage, séchage, réfrigération, mise dans l'eau salée, soufrée ou additionnée d'autres substances, extraction de parties avariées et opérations similaires) ; b) les opérations simples de dépoussiérage, de criblage, de triage, de classement, d'assortiment (y compris la composition de jeux de marchandises), de lavage, de peinture, de découpage ; c) 1) les changements d'emballage et les divisions et réunion colis, 2) la simple mise en bouteille, en flacons, en sacs, en étuis, en boîtes, sur planchettes, etc., et toutes autres opérations simples de conditionnement ; d) l'apposition sur les produits eux mêmes ou sur leurs emballages de marques d'étiquettes ou d'autres signes distinctifs similaires ; e) le simple mélange de produits, même d'espèces différentes, dès lorsqu'un ou plusieurs composants du mélange ne répondent pas aux conditions établies par le présent protocole pour pouvoir être considérés comme originaires soit de la Communauté, soit de Tunisie ; f) la simple réunion de parties en vue de constituer un produit complet ; g) le cumul de deux ou plusieurs opérations reprises aux points a) à f) ; h) l'abattage des animaux.

réunion d'échange de vue assortie d'un plan d'action facultatif entre-t-elle dans le champ des ouvraisons insuffisantes?

Le protocole énumère également certaines opérations qui n'ont aucun effet sur l'attribution de l'origine en raison de leur neutralité³⁸, ou de leur rattachement indispensable pour la sauvegarde du matériel, machine, appareil ...³⁹

En plus de ces éléments, le principe de la libre circulation des marchandises peut avoir des retombés sur l'attribution ou la perte d'une origine quelconque. Une marchandise peut circuler d'un territoire à un autre et subir des traitements différents allant d'une simple admission temporaire ou de transit à un engagement d'un processus de dédouanement⁴⁰. En principe, lorsque une marchandise quitte le territoire où elle a été produite, elle continue à garder son origine jusqu'au moment où elle subit une nouvelle transformation. Mais s'il arrive que cette marchandise soit réimportée de nouveau sur son territoire d'origine, est-ce qu'elle aura le même statut qu'elle avait avant son exportation. En d'autres termes est-ce qu'elle sera considérée comme une marchandise non originaire ?

Une marchandise retournée à son territoire de départ est considérée comme non originaire sous réserve de la preuve du contraire ; c'est-à-dire sous preuve que cette marchandise réimportée est la même que celle déjà exportée et qu'elle n'avait pas subi d'opérations allant au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer sa conservation en l'état pendant qu'elle était dans le pays où elle a été exportée.

³⁸ L'énergie électrique, les combustibles, les installations et les équipements de machines et outils utilisés pour l'obtention du produit ainsi que les marchandises utilisées en cours de fabrication ne sont pas pris en considération dans l'établissement de l'origine à moins qu'ils entrent ou sont destinés à entrer dans la composition finale du produit (article 12 du protocole).

³⁹ Les accessoires, pièces de rechange et outillages livrés avec un matériel une machine, un appareil ou un véhicule qui font partie de l'équipement normal et sont compris dans le prix ou ne sont pas facturés à part, sont considérés comme formant un tout avec le matériel... (article 10 du protocole).

⁴⁰ Pour plus de développements relatifs aux régimes douaniers économiques, voir C-J. BERR et B. TREMEAU, *Le droit douanier communautaire et national*, op.cit, p.251 et s.

La perte de la qualité de produit originaire est désormais consommée dans le cas où la marchandise a subi sur un territoire étranger des opérations modifiant ses caractéristiques principales. Toutefois, les opérations de chargement ou de rechargement ou celles visant la conservation des marchandises n'affectent en rien l'origine. Par exemple l'emprunt d'autres territoires pour le transbordement ou entreposage temporaire ne signifie pas systématiquement la perte de l'origine. L'opérateur doit apporter une justification documentaire pour conserver l'origine. Il doit produire n'importe quel document ou attestation prouvant que le passage de la marchandise par un autre territoire n'a eu aucun effet sur sa configuration initiale. De même, une marchandise exportée sur un territoire pour être simplement exposée conserve son origine à condition qu'elle n'ait subi aucune transformation attributive d'une nouvelle origine.

Au total, l'imprécision du protocole sur certains aspects relatifs aux catégories de produits objet du système du cumul pourrait avoir des conséquences sur l'appréhension de la dimension des règles du cumul.

B) La double dimension des règles de cumul

La Communauté européenne développe dans ses relations commerciales extérieures deux types de règles de cumul d'origine : le cumul bilatéral et le cumul diagonal.

1/Le cumul bilatéral de l'origine

Le cumul bilatéral désigne que les matières originaires du territoire d'une partie à un accord bilatéral qui sont incorporés dans un produit obtenu sur le territoire de l'autre partie seront considérés comme originaires de ce dernier, même si elles n'y sont pas fait l'objet d'une ouvraison suffisante⁴¹.

⁴¹ Cette définition est largement inspirée de celle de F. DEHOUSSE et Ph. VINCENT, op.cit, p.121.

L'article 3.1 du protocole prévoit que les produits qui sont originaires de Tunisie au sens du présent protocole sont considérés comme des produits originaires de la Communauté et il n'est pas exigé que ces produits y aient fait l'objet d'ouvrasons ou transformations suffisantes, à condition, toutefois, qu'ils aient fait l'objet d'ouvrasons ou transformations allant au-delà de celles visées à l'article 8 du présent protocole (c'est à dire allant au delà des opérations considérées insuffisantes pour conférer l'origine). On déduit à travers cet article qu'il n'est pas exigé que la marchandise ait subi une transformation suffisante, il faut qu'elle ait simplement subi des opérations allant au-delà de celles considérées comme insuffisantes. A titre d'exemple, une boisson originaire du Japon est exportée en Tunisie en vue de sa commercialisation ne sera pas considérée comme originaire de la Tunisie, lorsque l'exportateur se contente d'apposer sur les emballages du produit en cause des étiquettes rédigées en langue arabe. Dans ce cas on ne va pas appliquer la règle du cumul à ce boisson qui conserve toutefois son origine japonaise vu que l'opération effectuée rentre dans le cadre des ouvrasons insuffisantes pour conférer une origine préférentielle⁴². L'exigence d'ouvrason allant au-delà de celles considérées insuffisantes permet de contrecarrer le contournement des droits antidumping ou antisubventions qui pouvaient frapper certains produits. Dans cette hypothèse, si la boisson japonaise est sujet à une mesure restrictive lorsqu'elle accède au territoire communautaire, l'exportateur en question peut passer par un territoire associé (Tunisie) pour bénéficier de l'application la règle du cumul.

Eu égard à l'importance du problème du contournement, pourquoi n'a-t-on pas retenu le critère de l'ouvrason suffisante au lieu de celui des opérations allant au-delà de ce qui est insuffisant ? Cela ne défavorise pas les produits nationaux par l'utilisation du territoire national comme un lieu de passage vers le territoire

⁴² F.DEHOUSSE et Ph. VINCENT ont prévu un exemple similaire : un tissu originaire de Hongrie exporté à destination de la Communauté pour y être simplement imprimé sera considéré comme originaire de la Communauté, l'opération d'impression allant au delà des opérations insuffisantes pour conférer l'origine, op.cit, p.122.

communautaire ? Pourquoi n'a-t-on pas exigé l'apport d'une valeur ajoutée en matière première ou en main d'œuvre pour qu'un produit étranger acquiert l'origine tunisienne du fait de son passage par le territoire national ? L'acquisition de l'origine tunisienne n'est pas conditionnée dans ces cas par l'exigence d'un apport d'une valeur ajoutée soit en matière première ou en main d'œuvre. A titre d'exemple, une société chinoise peut s'installer sur le territoire tunisien pour effectuer des opérations d'assemblage et bénéficier par la suite de la qualité de produit originaire d'un pays associé à la Communauté. Cette stratégie commerciale permettra à cette société d'échapper aux mesures antidumping instituées par la Communauté pour protéger son marché.

Le démultiplication de ces pratiques a conduit la Communauté à adopter des dispositions d'anti-contournement dans le règlement du conseil n. 384/96 en date du 22/12/1995 relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de la Communauté européenne⁴³ et également dans le règlement 2026/97 du conseil du 06/10/1997 relatif à la défense contre les importations qui font l'objet de subvention de la part des pays non membres de la Communauté européenne⁴⁴. L'article 13 du règlement n° 384/96 autorise le conseil a institué un droit d'anti-contournement contre les opérations effectuées dans des pays tiers en vue d'échapper à l'application d'une mesure douanière⁴⁵. « *Le contournement se définit comme une modification de la configuration des échanges entre les pays tiers et la Communauté découlant de pratiques, d'opérations ou d'ouvrages pour lesquelles il n'existe pas de motivation suffisante ou de justification économique autre que l'imposition du droit, la preuve étant par ailleurs établies que les effets correctifs du droit sont compromis en termes de prix et/ou de quantités de produits similaires et qu'il y a dumping en liaison avec les valeurs normales précédemment établie pour les produits similaires* »⁴⁶. L'opération d'assemblage

⁴³ J.O.C.E., n° L.56, du 6/03/1996, p.1.

⁴⁴ J.O.C.E., n° L.288 du 21/10/1997, p.1

⁴⁵ Cet article est d'application générale dans la mesure où il autorise l'institution des mesures d'anti-contournement à tout produit en provenance de pays tiers, qu'il soit ou non associé.

⁴⁶ L'article 13.1 du règlement 384/96 du 22/12/1995.

effectuée dans des pays tiers est considérée comme une pratique de contournement de l'origine⁴⁷.

La Communauté a cherché à travers ces dispositions à protéger son marché intérieur, par contre le droit tunisien ignore le phénomène de l'anti-contournement. La méconnaissance de ces mécanismes par le droit interne et « *le droit d'association* » risque à ce que ces pratiques neutralisent l'effet des mesures restrictives adoptées pour protéger la production nationale. Le cumul bilatéral ne résout pas le problème d'une ouvraison apportée à un produit à la fois sur le territoire tunisien et communautaire à partir des matières étrangères, c'est à dire que l'ouvraison est effectuée à proportion différente sur deux territoires distincts. « *Et pourtant, il est souvent constaté que les ouvraisons qui ont eu lieu en Tunisie puis en Europe auraient permis l'acquisition de la qualité d'origine si elles avaient été effectuées dans une seule des deux parties* »⁴⁸.

2/ Le cumul diagonal de l'origine

Les accords d'association Euro-Méditerranéens, du moins ceux conclus avec les pays du Maghreb, ont institué outre le système de cumul bilatéral un système de cumul diagonal. Les accords conclus avec la Tunisie, le Maroc et l'Algérie prévoient des dispositions spécifiques de cumul d'origine qui concernent à la fois les matières originaires de ces pays ainsi que l'ouvraison et les transformations effectuées.

Les produits originaires des territoires de l'un des quatre partenaires seront considérés comme originaires du dernier pays où

⁴⁷ L'article 13.2 du règlement 384/96 du 22/12/1995 prévoit trois conditions cumulatives pour qu'une opération d'assemblage soit considérée comme un cas de contournement. En premier lieu, il faut que l'opérations a commencé ou s'est intensifiée juste avec l'engagement de l'enquête et que les pièces concernées viennent du pays soumis aux mesures antidumping, en deuxième lieu, il faut que les pièces en question constituent 60% ou plus de la valeur totale des pièces, du produit assemblé et en troisième lieu il faut que l'effet correctif de droit antidumping soit compromis.

⁴⁸ L.F. HUGELIN, p. 260.

ils ont fait l'objet d'ouvraison allant au-delà de celle insuffisante⁴⁹. Cet alignement de l'origine ne permet de créer un réseau de reconnaissance mutuelle que lorsque les échanges entre les trois pays du Maghreb seront régis par des règles d'origine identiques⁵⁰. Cette exigence devrait favoriser l'intégration Euro-Maghrebine qui est inscrite parmi les objectifs des accords d'association⁵¹. Mais ces derniers ne prévoient le cumul diagonal qu'entre eux mêmes et ils ne reconnaissent pas un cumul diagonal avec les autres pays de la méditerranée, dont les pays du Machrek, l'Egypte, la Syrie, le Liban, la Jordanie, l'O.L.P et Israël⁵². Ainsi, les accords d'association avec les pays du Maghreb prévoient un cumul diagonal partiel non élargi aux autres pays de la zone⁵³. La Commission projette de créer un cumul diagonal total vers l'année 2010⁵⁴. Les enjeux et les tensions politiques qui gouvernent la région risque de retarder cette échéance. Mais en toutes hypothèses nous pouvons déduire que l'intégration sud-sud est principalement dictée de haut vers le bas par les instances communautaires. Les accords d'associations peuvent être analysées comme des instruments fédérateurs d'intégration économiques des pays tiers

⁴⁹ Article 4 du protocole.

⁵⁰ Article 4.4 du protocole. L. F. HUGELIN considère dans sa thèse (précitée) que le système de cumul multilatéral prévu par les accords d'association risque de créer une structure pyramidale où les entreprises européennes perfectionnent, puis réexportent vers le Maghreb des produits partiellement ouverts. Ce système peut déboucher sur un effet pervers sur l'intégration maghrébine par l'effet d'insérer les pays du Maghreb dans des relations bi-pôlaires avec l'Europe. Thèse précitée, p. 261 et 262.

⁵¹ Voir les préambules des accords d'association conclus avec les pays du Maghreb.

⁵² P. LAMY a annoncé dans son discours précité que les experts de tous les pays de la zone ont travaillé d'arrache-pied pour définir un accord sur le régime du cumul diagonal, tout en préservant la capacité des Etats qui le souhaitent adopter sur une base bilatérale ou régionale. Cet accord qui devait être officialisé lors de la ministérielle de Tolède n'a pas vu le jour.

⁵³ C-J. BERR et B. TREMEAU qualifient le cumul diagonal partiel comme un cumul multilatéral partiel et le cumul diagonal total comme un cumul multilatéral total. Nous croyons que l'utilisation du concept multilatéral peut prêter à confusion. La notion du cumul régional partiel ou total peut paraître plus précise. Voir leur ouvrage, *Le droit douanier communautaire et national*, op. cit., p. 125.

⁵⁴ F. DEHOUSSE et Ph. VINCENT, op.cit., p.145.

méditerranéens. «*Les accords d'association représentent une projection de la mondialisation dans la mesure où ils créent des zones de libre échange largement inspirées du modèle du marché intérieur européen lui même en conformité avec le système de l'O.M.C.* »⁵⁵. Cette œuvre n'est pas tout de même l'apanage de la Communauté européenne dans la mesure où certains pays arabes procèdent à une harmonisation des attestations d'origine délivrées par leur autorités douanières et ce sous le fondement des accords de libre échange inter-arabes⁵⁶. Ces accords devront contribuer à la création d'une zone de libre échange entre les pays arabes méditerranéens conformément à la déclaration d'Agadir de 2001⁵⁷. «*Le processus Euro-Méditerranéen de Barcelone a enfanté le processus d'Agadir* »⁵⁸.

Ces différents accords préférentiels ne puissent en aucun cas se substituer aux règles multilatérales, ils ne s'excluent même pas. La libéralisation du commerce est concurremment réalisable à des

⁵⁵ I. FRIKHA, « La projection de la mondialisation à travers l'association », article précité, p.34.

⁵⁶ Tel par exemple le cas des accords conclus entre la Tunisie et l'Egypte en mars 1998, la Tunisie et la Jordanie en avril 1998 et la Tunisie et le Maroc en septembre 1999. En application de ces accords les parties ont échangé respectivement des exemplaires du certificats d'origine. Voir la note commune n° 2002/20 du 17/01/2002 et la note commune n°2002/73 du 09/05/2002.

⁵⁷ La Tunisie, le Maroc, la Jordanie et l'Egypte ont signé à Agadir le 08/05/2001 une déclaration portant création de cette nouvelle zone de libre échange qui devrait être élargie aux autres Etats arabes méditerranéens, tout en restant ouverte aux autres pays arabes. Voir le texte de la déclaration in. Document d'Actualité Internationale, n° 13-2001, p.509. Malgré que l'idée de l'intégration économique des pays arabes remonte aux années cinquante, elle est encore en gestation. Il a fallu attendre 1997 pour que l'Union Economique Arabe(institution créée en 1957 dans le cadre de la ligue arabe) décide de créer pour 2008 une zone arabe de libre échange AFTA(Arab free trade area). Cette future zone doit déboucher en principe sur la constitution d'un marché commun arabe. Les chefs d'Etats arabe réunis à Amman en avril 2001 ont insisté sur la nécessité d'avancer vers l'objectif à long terme de créer un véritable bloc économique arabe. Voir Economie Europe et pays méditerranéens et arabes, précité, p.127 et s.

⁵⁸ I.FRIKHA, « *L'acquis et les Etats Méditerranéens associés* », article précité, p. 71.

échelons bilatéraux, régionaux et multilatéraux. La prolifération des blocs commerciaux régionaux témoigne l'irréversible mouvement de recomposition des territoires économiques qu'on cru pour longtemps à leur intangibilité et imperméabilité.

Cette combinaison de zones de libre échange régionales et bilatérales renforce les efforts entrepris en vue de protéger les marchés associés contre les manœuvres frauduleuses visant à déstabiliser les courants d'échange à l'intérieur de la zone. Tous les instruments contractuels, qu'ils soient bilatéraux ou régionaux, prévoient un régime stricte de preuve d'acquisition d'une origine préférentielle.

II/ Le renforcement du régime de preuve d'acquisition d'une origine préférentielle

Eu égard aux avantages qui découlent de l'acquisition d'une origine préférentielle⁵⁹, « *le droit de l'association* » a renforcé le dispositif relatif à la preuve d'origine à l'occasion du franchissement des frontières douanières. Les accords de coopération des années soixante dix ont prévu un système de preuve largement similaire à celui retenu par les nouveaux accords d'association. L'unification des documents requis à ce titre constitue un moyen parmi d'autres de lutter contre les pratiques d'acquisition frauduleuse d'origine. Les opérateurs de la zone devront obtenir un certificat de circulation de marchandise EUR.1 (A), lesquels seront contrôlés par les autorités douanières compétentes (B).

A) l'exigence d'obtention d'un certificat de circulation des marchandises(EUR.1)

La preuve de l'origine est apportée par la production d'un certificat de circulation des marchandises EUR.1 (formule A)⁶⁰. Le certificat

⁵⁹ Voir l'introduction.

⁶⁰ Dans certains cas la preuve de l'origine peut être également acceptée sur une simple déclaration d'une facture, un bon de livraison ou de tout autre document

EUR.1 est un document administratif communautaire délivré par les autorités douanières pour les marchandises originaires et à destination de la Communauté. A travers l'association, et bien avant avec les accords de coopération, ce document administratif reçoit une application extraterritoriale dans la mesure où il peut être délivré soit par les autorités douanières d'un Etat membre de la Communauté, soit par les autorités des Etats associés⁶¹.

Ainsi, les dispositions communautaires relatives à ce document constituent une source d'interprétation du fait que le protocole les reproduit intégralement⁶². L'uniformisation du certificat d'origine aux frontières des différents pays associés favorisera la simplification et la prévisibilité des courants d'échanges.

commercial, mais tout en respectant certaines conditions de forme prévues par l'article 27 du protocole.

⁶¹ Voir l'article 18.4 du protocole et également l'article 81 du règlement C.E.E n°2454/9 du commission du 02/07/1993. Le formulaire de ce certificat est annexé au protocole.

⁶² Dans d'autres matières le droit communautaire reçoit une application directe en droit tunisien. (Pour approfondir sur cette question, voir I.FRIKHA « *L'acquis et les Etat méditerranéens associés* » article précité , p. 53 et s.) A titre d'exemple la note commune n°DGD 02/199 du 31/12/2002 relative à la mise à jour de la nomenclature de dédouanement des produits reconnaît une application directe de la nomenclature combinée parue dans le *J.O.C.E* n°L.290, 45^{ème} année du 28/10/2002 en droit tunisien . Cette note commune renvoie à un texte à un texte communautaire et elle procède à son application. En plus de sa mission d'application et d'interprétation de la loi interne, la doctrine administrative en matière douanière applique des dispositions relevant des ordres juridiques comparés. La Tunisie se devait d'harmoniser son droit avec le droit communautaire et ce en application de l'article 52 de l'accord d'association qui prévoient que la coopération vise à aider la Tunisie à rapprocher sa législation de celle de la Communauté dans les domaines couverts par le présent accord. En plus les tableaux annexés à l'accord d'association relatif à la mise en œuvre du programme de démantèlement ont repris la codification communautaire de la nomenclature combinée. La Tunisie a déjà harmonisé sa nomenclature avec celle de la Communauté depuis 1999, voir l'article 65 de la loi 98-111 portant sur la loi de finances pour l'exercice 1999 qui s'intitule harmonisation de la nomenclature douanière tunisienne avec la nomenclature de l'Union Européenne utilisée dans les échanges commerciaux entre la Tunisie et la Communauté des pays de l'Union Européenne, *J.O.R.T.* n° 104 du 29-31 décembre 1998, p.2508.

Les dispositions du protocole prévoient en détail:

- les procédures normales de délivrance des certificats (article 18), les procédures simplifiées (article 22) et les certificats obtenus à posteriori (article 19).
- la délivrance d'un duplicata (articles 19 et 20).
- la possibilité de remplacement des certificats (article 21).
- les conditions formelles d'obtention (articles 23 et 27).
- la validité et la conservation des documents relatifs aux certificats (articles 24,25,28 et 29).

On constate à travers ces dispositions que le régime d'octroi des certificats d'origine se caractérisent par la multiplicité des procédures d'octroi, la reconnaissance des possibilités de remplacement en cas de perte et enfin la délimitation de la période de validité des certificats octroyés.

1/ La multiplicité des procédures d'octroi

On distingue entre deux voies procédurales d'octroi des certificats EUR.1 : la procédure normale et la procédure simplifiée.

a/ La procédure normale

Le certificat est obtenu sur demande écrite établie par l'exportateur ou sous sa responsabilité par son représentant habilité. Cette demande constitue la base initiale et un préalable incontournable sans lequel la décision d'autorisation n'aura pas lieu, mais sous réserve des cas d'application des procédures simplifiées⁶³. L'intéressé doit remplir les cases du modèle de la demande du

⁶³ Pour plus de développements sur cette question, Voir M. ELLOUMI, L'autorisation administrative préalable en matière de libertés publiques, Mémoire de D.E.A, Faculté de Droit de Sfax, 2000-2001, p.76 et s.

certificat avec le plus haut degré de précision⁶⁴. Le formulaire de la demande contient un ensemble de renseignements facultatifs et obligatoires.

Ces mentions portent sur l'identité du demandeur et du destinataire (noms, prénoms et pays), aux modes de transport, à la désignation de la marchandise (numéro d'ordre, marques, nombre et nature des colis), la masse brute ou autres mesures, les factures produites, le pays, groupe de pays ou territoire dont les produits sont considérés comme originaires, pays, groupe de pays ou territoire de destination. S'il s'agit d'une exportation vers une destination préférentielle, le demandeur doit remplir dans la case n°2. En plus de l'exigence de remplir correctement la demande, le demandeur est tenu de produire la déclaration qui figure sur le verso⁶⁵. Il doit reproduire en des termes clairs et non équivoques les circonstances qui ont permis à ses marchandises de satisfaire aux conditions pour l'obtention du certificat. A travers cette déclaration, l'exportateur s'engage fermement à présenter, à la demande des autorités compétentes, toutes justifications supplémentaires qu'elles jugeraient nécessaires en vue de la délivrance du certificat, ainsi qu'accepter le cas échéant tout contrôle par lesdites autorités de sa comptabilité et les circonstances de fabrication des marchandises.

Les mentions prévues dans la demande doivent être également reproduites dans le formulaire du certificat qui sera cacheté par le visa de la douane, signé en manuscrit par l'autorité compétente qui doit être identifiée. La date de délivrance doit être également mentionnée afin de déterminer les délais de conservation du titre de circulation par l'administration. Le délai maximum de conservation des certificats par les bureaux de la douane est de trois ans⁶⁶.

⁶⁴ L'article 81.3 du règlement C.E.E 2454/93 de la commission du 2/07/1993 prévoit que le certificat du formule A n'est délivré que sur demande écrite de l'exportateur ou de son représentant habilité.

⁶⁵ Cette déclaration porte l'intitulé : déclaration de l'exportateur.

⁶⁶ Article 18.5 paragraphe 2 du Protocole. L'exportateur est également tenu de conserver une copie du certificat ainsi que les documents qui lui sont relatifs pendant une durée de trois ans au moins (article 29 du protocole).

Curieusement, le protocole n'a pas prévu des délais fermes entre la date du dépôt de la demande d'obtention du certificat et la date de la réponse de l'administration. Il faut reconnaître que le délai de délivrance des autorisations est étroitement lié par la durée de la phase d'instruction et de vérification des éléments présentés. Mais nonobstant ces considérations, une fixation d'un délai maximum limitera tout éventuel arbitraire⁶⁷. La validité du certificat octroyé est de quatre mois⁶⁸. Toutefois, un certificat produit aux autorités douanières de l'Etat d'importation après expiration de ce délai peut être accepté aux fins d'application du régime préférentiel, sous réserve que le non respect est dû à des cas de force majeure ou à des situations exceptionnelles⁶⁹.

b/ La procédure simplifiée:

La procédure normale exige que l'exportateur produit au moment de l'exportation au bureau de douane de l'Etat ou du territoire d'exportation la marchandise, la demande de certificat EUR.1 et le formulaire dûment rempli afin d'obtenir le certificat. Cependant, le demandeur sera exonéré des deux premières exigences s'il aura le privilège de bénéficier d'une procédure simplifiée. Etant un privilège, l'administration douanière se réserve le droit de ne pas appliquer cette procédure à quiconque mais plutôt à une catégorie d'exportateurs dénommés « *exportateur agréé* ». Ce dernier est celui qui effectue « *fréquemment des exportations de marchandises pour lesquelles des certificats EUR.1 sont susceptibles d'être délivrés et qui offre, à la satisfaction des autorités douanières, toute garantie pour contrôler le caractère originaire des produits...* »⁷⁰.

Il s'agit d'un exportateur digne de confiance, en ce sens qu'il n'a pas des antécédents douteux, en procédant par exemple à des manœuvres frauduleuses. Une bonne conduite des affaires et une

⁶⁷ Le protocole se caractérise sur ce point par son indétermination dans la mesure où il dispose dans son article 18.8 que le certificat sera remis à son titulaire dès que l'exportation réelle est effectuée ou assurée.

⁶⁸ L'article 90 ter prévoit que la validité des certificats est de dix mois.

⁶⁹ L'article 24.2 du protocole.

⁷⁰ Article 22.2 du protocole.

bonne réputation commerciale sur le marché suffisent pour attribuer la qualité d'un exportateur agréé. Cet opérateur doit offrir, à la satisfaction des autorités douanières, toutes les garanties pour contrôler le caractère originaire des produits⁷¹.

La définition retenue par le protocole pour l'exportateur agréé est une définition matérielle ne reposant pas sur des critères formels et objectifs, ce qui pourrait conduire à une discrimination entre les exportateurs. L'octroi de ces importants avantages est laissé à la discrétion de l'administration douanière. Tout manquement de la part de l'exportateur ou toute susceptibilité peut être sanctionné par une révocation de l'agrément. Le contrôle et le suivi de l'administration lui permet d'apprécier sa crédibilité. L'exportateur agréé doit se conformer aux conditions établies souverainement par les autorités pour garder cette qualité. Pour individualiser l'exportateur bénéficiaire de l'agrément, l'administration peut lui réserver un certificat EUR.1 comportant un signe distinctif en plus de la mention « *procédure simplifiée* » insérée dans la case relative aux observations. Ce traitement de faveur est maintenu aussi longtemps que l'exportateur bénéficiaire remplit ses engagements, mais il peut être retiré lorsqu'il est jugé utile.

2/ La délivrance des certificats EUR.1

En règle générale le certificat de circulation des marchandises EUR.1 est délivré lors de l'exportation des produits auxquels il se rapporte⁷². En ce sens qu'il devrait être mis à la disposition de l'exportateur lorsque « *l'exportation réelle est effectuée ou assurée* ». Mais quelle signification faut-il attribuer à la notion d'exportation réelle, surtout que le règlement de la commission n° 2454/93 l'ignore ? Peut-on l'opposer à une exportation virtuelle ou fictive?

⁷¹ L'article 90.1 du règlement 2454/93 de la commission prévoit que l'exportateur agréé peut établir des déclarations sur facture quelque soit la valeur des produits concernés.

⁷² Article 18.8 du protocole.

Une exportation réelle est, en principe, celle qui a effectivement eu lieu, c'est-à-dire que la marchandise a définitivement quitté son territoire d'exportation et que le règlement financier de l'opération s'est effectué.

Toutefois, le certificat peut être exceptionnellement délivré a posteriori, c'est-à-dire après la réalisation de l'opération d'exportation et ce dans des circonstances étrangères à la volonté de l'exportateur. Il en est de même du cas où le certificat n'a pas été délivré au moment de l'exportation par suite soit d'erreurs, d'omissions involontaires ou de circonstances particulières. Ainsi que dans le cas où un certificat a été délivré, mais qui n'a pas été accepté à l'importation pour des raisons techniques⁷³. Ce certificat doit contenir la mention « *délivré a posteriori* » dans la case relative aux observations du formulaire.

Sur d'autres plans, les autorités peuvent délivrer un duplicata du certificat et elles peuvent procéder également à son remplacement. En cas de vol, de perte ou de destruction d'un certificat EUR.1, l'exportateur peut revendiquer l'octroi d'un duplicata tout en indiquant la date de délivrance et le numéro de série du certificat original⁷⁴.

Le remplacement d'un ou de plusieurs certificats demeure possible sous réserve qu'il soit effectué par le bureau de douane compétent. Contrairement au cas de délivrance d'un duplicata, le protocole a gardé le silence quant aux circonstances autorisant le remplacement du certificat.

3/ Les aménagements à l'exigence d'obtention d'un certificat

L'exigence d'obtention d'un certificat est assortie de nombreux aménagements allant de l'acceptation d'une preuve d'origine sur production d'une facture à l'exemption totale de toute preuve documentaire.

⁷³ Article 19 du protocole.

⁷⁴ Article 21.3 du protocole

En premier lieu, il est autorisé d'effectuer des envois par une simple présentation d'une facture, d'un bon de livraison ou de tout autre document commercial décrivant les produits concernés d'une manière suffisamment détaillée pour pouvoir les identifier. Les produits admis à ce titre sont ceux d'une valeur de 5110 Ecu par envoi. Il n'y a aucune exigence quant à la nature ou la qualité du produit admis comme originaire sur production d'une facture. Il doit être simplement inférieur ou égal à 5110 Ecu⁷⁵.

En deuxième lieu, il est admis que certains produits seront considérés comme originaires de l'une des parties sans exiger une preuve formelle de l'origine. Il s'agit de toutes importations dépourvues de caractère commercial et qui prennent la forme de petits envois adressés à des particuliers ou qui sont contenus dans les bagages personnels des voyageurs⁷⁶. Ces importations sont admises en exemption lorsqu'elles revêtent un caractère occasionnel et qui sont exclusivement destinées à l'usage personnel ou familial des destinataires ou des voyageurs et qui ne dépassent pas une valeur maximale prédéterminée.

Dans ce cas l'exportateur procède simplement à la production d'une déclaration suivant un modèle préétabli en précisant si le produit en question est entièrement obtenu dans le pays d'exportation ou s'il a déjà subi des ouvraisons.

En dernier lieu, et afin de faciliter les opérations d'exportation effectuées par des envois échelonnés de certains produits démontés ou non montés, il est admis, si l'importateur le désire, de produire une seule preuve d'origine.

⁷⁵ Ce montant devrait être converti en Euro. L'article 89 du règlement 2454/93 de la commission prévoit que ce montant n'excède pas 6000 Euro. En plus, il précise que cette déclaration est admise de tout exportateur dans la limite de ce montant alors que l'exportateur communautaire agréé est bénéficiaire d'office de ce privilège.

⁷⁶ L'article 28 du Protocole

B) L'accentuation des pouvoirs de contrôle de l'administration

L'obtention de certificat EUR.1 est strictement subordonnée à une autorisation préalable des autorités douanières compétentes. L'autorisation administrative est « *l'acte par lequel une autorité administrative permet à un bénéficiaire d'exercer une activité ou de jouir de droit dont l'exercice ou la jouissance sont subordonnés à son obtention* »⁷⁷. Ce système d'autorisation préalable accorde aux autorités un large pouvoir de discrétion dans l'octroi du traitement préférentiel. Elle se réserve le droit d'octroyer le certificat, de procéder le cas échéant au contrôle, à la collecte des renseignements, d'évaluer l'exactitude des éléments de preuve et de retirer son visa. L'exportateur est donc soumis à une surveillance particulièrement sévère dans l'exercice de son activité commerciale⁷⁸. La constitution d'un dossier par l'exportateur en vue de l'obtention d'un certificat de preuve de l'origine ne vaut pas systématiquement son obtention même s'il contient tous les éléments justificatifs. Les autorités compétentes peuvent procéder au contrôle de l'exactitude et de la sincérité des pièces fournies par l'expéditeur. L'inspection du dossier devrait être effectuée avec vigilance et attentivement en procédant à une confrontation entre le pour et le contre.

Les autorités sont autorisées à ce titre à réclamer toute pièce justificative et à procéder à toute inspection de la comptabilité de l'exportateur ou à tout autre contrôle qu'elles jugent utile⁷⁹. Ce large pouvoir s'explique par la prudence dans l'octroi d'un statut préférentiel pour certains produits. A fin de faire face à un détournement des règles d'origine, les autorités devront contrôler par exemple que le produit objet de la demande est effectivement entièrement obtenu en Tunisie ou que les opérations de transformations sont au-delà de celles considérées insuffisantes.

⁷⁷ Vocabulaire juridique, Association H. CAPITANT, publié sous la direction de G. CORNU, P.U.F., 2^{ème} éd., 1990.

⁷⁸ M. ELLOUMI considère que l'utilisation du procédé de l'autorisation en droit tunisien est particulièrement exagérée en matière des libertés économiques et sociales alors qu'elle est rare en matière de libertés individuelles et excessives en matière de liberté collective. Mémoire précité, p.35 et s.

⁷⁹ Article 18.6 du protocole.

Les formulaires de la demande ainsi que celui du certificat devront être soigneusement et méticuleusement vérifiés, en ce sens que les autorités contrôlent s'ils sont dûment remplis. Une attention particulière devrait être portée pour les cases relatives à l'identité des parties, à l'opération d'échange, à la désignation du produit et surtout à celle relative aux échanges préférentiels. L'intérêt de l'exportateur est de rédiger les formulaires selon les conditions requises par le protocole afin qu'il ait une suite favorable à sa demande. Même s'ils sont rédigés avec le soin requis, l'exportateur doit pouvoir présenter à tout moment, à la demande des autorités, toute pièce attestant le caractère originaire des produits objet du certificat⁸⁰.

Ces pouvoirs si étendus en matière d'inspection des dossiers sont également reconnus à l'administration lorsqu'elle délivre des certificats à posteriori, ou d'un duplicata, ou de remplacement et même dans le cadre des procédures simplifiées. L'octroi et le retrait de l'agrément sont souverainement décidés par les autorités qui peuvent ne pas étendre ces procédures à certaines catégories de marchandises. L'administration engage une véritable procédure d'instruction au cours de laquelle elle se livre à l'examen du dossier au regard des textes en vigueur, sollicite et recueille les avis nécessaires et prépare ainsi sa décision⁸¹. La décision d'accorder le certificat est subordonnée à un pouvoir d'appréciation quant à son opportunité, son degré d'intensité et le moment de sa délivrance⁸². Jouissant de ce large pouvoir discrétionnaire, l'administration est soumise à un contrôle minimum effectué par le juge administratif⁸³.

⁸⁰ L'article 18.2 prévoit les formalités qu'il faut observer dans la rédaction des formulaires : « *les formulaires sont complétés dans une des langues dans lesquelles l'accord est rédigé conformément aux dispositions du droit interne du pays d'exportation. Les formulaires remplis à la main doivent être complétés à l'encre et en caractères d'imprimerie. Les produits doivent être désignés dans la case réservée à cet effet et sans interligne. Lorsque la case n'est pas complétement remplie, un trait horizontal doit être tiré en dessous de la dernière ligne de la désignation et l'espace non utilisé doit être bâtonné* ».

⁸¹ R. CRISTINI, *Droit de l'urbanisme*, Paris, Economica, 1985, p.469.

⁸² Y. BEN ACHOUR, *Droit administratif*, C.P.U., 2^{ème} éd., 2000, p.422.

⁸³ *Ibid.*, p.426 et s.

Lutter contre l'acquisition frauduleuse de l'origine constitue l'objectif primordial de l'harmonisation des procédures de délivrance. L'octroi d'une origine préférentielle devrait être strictement réservé aux personnes remplissant les conditions prévues par le protocole.

Afin de renforcer le pouvoir de regard des administrations douanières, le protocole exige une collaboration entre les différentes autorités communautaires et tunisiennes. Elles doivent procéder à une communication mutuelle des spécimens, des empreintes, des cachets utilisés dans leurs bureaux respectifs pour la délivrance des certificats EUR.1, ainsi que les adresses des différentes autorités habilitées à les délivrer et à les vérifier⁸⁴.

Ce durcissement des procédures de contrôle d'acquisition d'une origine préférentielle n'était pas sans effet pervers sur les pays associés. Il a eu pour conséquence « *de décourager tout investissement dans les pays en développement, au profit d'implantations réalisées sur le territoire de la Communauté elle-même* »⁸⁵. Cette rudesse est confortée par la possibilité de bloquer l'importation d'un bien sur le territoire d'accueil pourvu que l'exportateur dispose de toutes les pièces justificatives (certificats EUR.1 et déclaration sur facture). L'Etat d'importation peut renvoyer à l'Etat d'exportation les originaux du certificat EUR.1, la déclaration ou des copies, s'il avait des doutes fondés en ce qui concerne leur authenticité. Dès lors, ces documents subiront un deuxième examen qui sera effectué par l'autorité qui les a délivré, mais cette fois sur demande des autorités douanières de l'Etat d'importation.

Les raisons de fond ou de forme qui justifient l'engagement de ce contrôle devront être communiquées aux autorités ayant délivré les documents. Les mentions sujet de doutes feront l'objet de vérification. A cet effet, les autorités sont habilitées à demander n'importe quel renseignement qu'elles jugent nécessaire. Une inspection des différents documents comptables permet de

⁸⁴ Article 32 du protocole.

⁸⁵ F. DEHOUSSE et Ph. VINCENT, op.cit, p.107.

déterminer les opérations commerciales de ventes et d'achats effectuées par l'exportateur. La vérification du processus productif devrait conduire les autorités à déceler la valeur et la part des intrants originaires et étrangers. Bref, l'autorité de l'Etat d'exportation doit réouvrir l'enquête qu'il avait déjà engagée.

Dans l'attente des résultats du contrôle, l'opérateur en question se voit priver du traitement préférentiel et il pourra éventuellement bénéficier d'une mainlevée sur ses produits mais sous réserve des mesures conservatoires qui peuvent être décidées par les autorités de l'Etat d'importation⁸⁶.

Le résultat des contrôles est communiqué à son demandeur dans les meilleurs délais. Les autorités de l'Etat d'importation accorderont le bénéfice du traitement préférentiel si le résultat du contrôle effectué par les autorités de l'Etat d'exportation a débouché sur un constat positif d'authenticité et de véracité des documents certifiant l'origine. A défaut, si le sort du contrôle n'a pas été communiqué à l'expiration du délai de dix mois ou si la réponse n'a pas offert la certitude que les pièces sont authentiques, le traitement préférentiel ne sera accordé que s'il a été décidé autrement dans les cas de circonstances exceptionnelles⁸⁷.

Conclusion

Pour un projet incontournable et vigoureusement défendu, le dispositif relatif aux règles d'origine dans l'espace Euro-Méditerranéen paraît insuffisant sur certains de ses aspects dont notamment la question du cumul diagonal. Conscients de l'importance des règles d'origine dans la promotion des courants d'échange, les ministres des pays Euro-Méditerranéens ont placé leur harmonisation parmi les premiers objectifs du processus d'établissement d'une zone de libre échange lors de la conférence Euro-Méditerranéenne sur le commerce à Tolède⁸⁸. Les ministres

⁸⁶ Article 23.4 du protocole.

⁸⁷ Article 33.6 du protocole.

⁸⁸ Voir les conclusions de la présidence lors de la conférence Euro-Méditerranéenne sur le commerce à Tolède (le 19/02/2002).

réunis se sont accordés à donner une nouvelle impulsion à ce processus en retenant le principe de la participation des partenaires méditerranéens au système Pan-Européen de cumul d'origine. « *Ceci constituera une avancée significative dans ce domaine complexe mais très important économiquement parlant puisqu'il permettra le cumul d'origine parmi les pays participants de sorte que les marchandises qui auront subi une transformation pourront obtenir les tarifs douaniers préférentiels en vigueur dans toute la zone Pan-Euro-Méditerranéen* »⁸⁹. Ainsi la Communauté et ses partenaires de la méditerranée ont opté pour une approche globale d'harmonisation des règles d'origine impliquant à la fois les pays méditerranéens et les pays de toute l'Europe afin de dissiper la disparité des critères attributifs d'origine. Mais le fait de graviter une nouvelle dimension sur un processus encore en gestation ne risque-t-il pas de déboucher sur un blocage du projet de constitution d'une vaste zone de libre échange à l'aube de 2010?

Les politiques de la Communauté envers les pays de la méditerranée se multiplient mais s'entrecroisent autour du rapprochement à *l'acquis communautaire*⁹⁰. Lors de la cinquième conférence ministérielle tenue à Valence en avril 2002 la commission a présenté un nouveau projet sous l'intitulé « *d'une zone de libre échange à un marché intérieur* ». Si le toile de fond de ces différentes politiques est d'amplifier au maximum l'intégration économique de la région, la guerre menée contre l'ancien régime irakien a eu des retombés sur la politique méditerranéenne de la Communauté qui cherche aujourd'hui à ériger des relations de bon voisinage⁹¹.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Sur cette question voir, I.FRIKHA, « L'acquis et les Etats méditerranéens associés », article précité, p.46 et s.

⁹¹ Voir la communication de la commission, COM (2003) 104 final, Bruxelles, le 11/03/2003.

LE DROIT DE LA CONCURRENCE TUNISIEN: DOIT-IL ETRE REFORMÉ?

MOUNIR BAATOUR

L'accord d'association tuniso - européenne comporte l'instauration d'une zone de libre échange industriel. Mais l'une des spécificités de cet accord international est qu'il tend aussi à promouvoir, parallèlement au libre échange, une zone de commerce dans laquelle la concurrence est encadrée et réglementée.

Les règles de cette « zone de concurrence » sont définies dans des termes très généraux et abstraits par le traité en ces articles 36, 37 et 38. Elles sont une transposition au niveau des échanges tuniso-européens des règles du droit de la concurrence dans l'Union européenne qu'il s'agisse des interdictions de comportements anti-concurrentiels des agents économiques objet directs de cet article (Ententes et l'abus de position dominante) ou de l'interdiction des aides et des subventions menaçant les conditions d'une concurrence équitable. Les dispositions concernant ces dernières ne font pas l'objet de la présente communication.

Cela étant, dans leur cadre actuel, ces dispositions sont trop générales pour recevoir une application concrète: elles sont sans sanction pour les opérateurs économiques. Ce sera au conseil d'association d'établir, probablement par le biais d'une décision (si l'on se réfère au cas de la Turquie), les modalités de mise en œuvre de ces règles lorsque, et si la nécessité s'en faisait sentir.

Fin septembre 2003, le conseil d'association tuniso - européen doit se réunir notamment pour examiner si l'adoption d'une réglementation relative à la mise en vigueur de ces règles de lutte contre les atteintes à la concurrence générées par les entreprises est « nécessaire », conformément à l'article 36, 3^o du traité d'association.

L'accord prévoit en effet que dans une période de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du traité, les mesures pertinentes doivent être adoptées par le conseil de l'association. Or, le traité est

entré dans sa quatrième année d'application et on peut s'interroger sur la nécessité, pour assurer une bonne gestion de l'association, de compléter les règles du traité par une décision du conseil d'association qui instituerait une autorité en charge de la gestion de la concurrence au niveau des échanges euro méditerranéens, un peu à l'image de la décision 99/1 du conseil d'association entre la Turquie et la Communauté européenne.

Cette décision du conseil d'association Turquie - Communauté européenne est la première décision d'un conseil d'association à l'union européenne sur ce thème en Méditerranée¹. Elle préfigure le rôle des conseils d'association dans l'ensemble des associations en Méditerranée en matière de concurrence.

Les enseignements que l'on peut en tirer sont les suivants : les responsabilités dédiées au conseil d'association avec la Turquie apparaissent comme éminemment importantes en ce qui concerne le contrôle des aides publiques et des subventions mais, le rôle de ce conseil d'association reste en retrait en ce qui concerne l'application des règles de la concurrence aux entreprises Turques.

En effet, en matière de règles de la concurrence applicables aux entreprises privées ou publiques, il n'est guère envisageable de doter l'association d'une structure qui se chargerait de contrôler l'application de ces règles et qui sanctionnerait les abus. De tels pouvoirs relèvent de pouvoir juridictionnels souverains. Or l'association à l'union européenne est une structure internationale fondée sur la coopération entre des partenaires souverains et non pas un processus d'intégration.

Dans ce contexte, c'est la Tunisie qui devra à terme se doter d'une législation interne, et d'une autorité pour les mettre en œuvre, qui garantisse que les entreprises opérants en Tunisie, respectent les

¹ Décision du conseil d'association Turquie - C.E. n°1/95 du 22 décembre 1995, J.O.C.E. n°L 35/15. Une décision assez comparable en matière de concurrence a été prise par la conseil d'association entre les C.E. et la Pologne le 16 juillet 1996, décision n°1/96 du 16 juillet 1996, J.O.C.E. n° L 208/24.

règles de la concurrence dans les rapports commerciaux avec l'union européenne.

L'objet de cet article est de faire le point sur l'évolution de la législation tunisienne de la concurrence et son état actuel pour évaluer la « nécessité » ou pas d'introduire des modifications supplémentaires pour assurer l'application des principes de concurrence définis par l'accord d'association.

Comme cela a déjà été indiqué précédemment nous avons limité notre étude à l'examen des règles de la concurrence qui encadre l'activité des opérateurs économiques en tant que telle. Nous ne traiterons pas ni des problématiques liées à l'interdiction de certaines formes d'aides publiques au-delà d'un délai de cinq ans d'entrée en vigueur de l'accord, ni des règles d'ajustement des monopoles commerciaux, ni de droits spéciaux ou exclusifs octroyés par l'Etat à certaines entreprises.

La précision s'impose car il s'agit d'autres domaines que le conseil d'association doit évaluer avant la cinquième année suivant l'entrée en vigueur de l'accord d'association tuniso - européen.

Notre étude se propose de dresser un état des lieux de la législation tunisienne, avant d'envisager la nécessité ou non de faire évoluer cette législation pour plus de concordance avec la législation en vigueur dans l'union européenne.

I. ETAT DES LIEUX DU DROIT DE LA CONCURRENCE TUNISIEN:

La politique tunisienne de contrôle des pratiques concurrentielles est récente, puisqu'elle a été introduite par la loi n° 91-64 du 29 juillet 1991². Elle s'est perfectionnée au travers de deux réformes dont les dispositions principales seront rappelées.

² loi n° 91-64 du 29 juillet 1991, J.O.R.T. n° 55

Les objectifs de cette politique sont bien connus. Il s'agissait au départ essentiellement de lutter contre le risque d'une inflation monétaire, toujours possible lors d'une libéralisation des prix.

Aujourd'hui, au-delà de cet objectif qui demeure prioritaire, cette politique s'intègre également dans une politique plus large de protection des consommateurs. Car la liberté du commerce et de l'industrie, et la concurrence instituées en 1991 ont induit de nouvelles méthodes de commercialisations, un recours accéléré à l'endettement de consommation, dont le législateur a dû se saisir pour en limiter les abus les plus criants.

L'instauration d'une liberté du commerce et de l'industrie:

Cette loi est fondatrice d'une nouvelle régulation de l'économie tunisienne: elle introduit une liberté d'entreprendre et du commerce (1), contrebalancée par l'interdiction de certaines pratiques anti-concurrentielles (2) et la création d'une commission de la concurrence qui est chargée de l'application de ces règles (3).

1. La loi du 29 juillet 1991 instaure une liberté des prix générale de tous les biens et services, prix déterminés par le libre jeu de la concurrence.

En étaient exclus quelques listes de produits limitatives. Ces listes de produits dont le prix restait réglementé ont été réduites progressivement et on peut affirmer sans réserve qu'une liberté effective et générale des prix existe en Tunisie depuis 1993 au moins³.

³ Le commerce de distribution est réglementé par la loi n° 44 -91 du 01 juillet 1991. Y échappe la distribution des produits pétroliers réglementée par la loi 44-93.

BEN AISSA M. "Le régime des prix et de la concurrence et des prix en Tunisie » R.I.D.E. n°3,1992, p 335.

CHIKHAOUI L « La liberté du commerce et de l'industrie à travers la nouvelle réglementation de la concurrence et des prix », A.J.T. 1993, n°7.

KRIBES ARBIAI JERBI Rym - « le régime juridique des réseaux de distribution » I.S.G. Tunis III, mémoire maîtrise 96-97.

2. Cette nouvelle liberté est réglementée sous deux aspects différents:

D'une part, la loi interdit des pratiques « *restrictives à la transparence des prix* » dont la constatation est confiée au agent du ministère du commerce, et la sanction prononcée par les juridictions pénales. En font partie le refus de vente, l'absence de publicité des prix, la vente à perte, les ventes liées....

Cette catégorie d'infraction n'est pas pris en compte par le droit communautaire de la concurrence. Elle est cependant profondément ancrée dans le droit français de la concurrence.

D'autre part, la loi prohibe deux catégories de pratiques « *anti-concurrentielles* » qui sont :

Les actions concertées et les ententes : les ententes ainsi interdites sont très largement définies et concernent aussi bien des accords commerciaux de distributions verticaux qu'horizontaux , les contrats de commercialisation et d'approvisionnement sous toutes leurs formes.

Fort opportunément, les ententes peuvent être justifiées lorsqu'elles ont pour effet d'assurer un progrès économique ou qu'elles procurent aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte.

L'exploitation abusive d'une position dominante : cette dernière suppose non seulement une position dominante mais des faits objectifs et volontaires d'en user. Elle peut se caractériser notamment au travers d'accords de distribution aux conditions anormales.

Elles peuvent, comme les ententes être justifiées lorsqu'elles ont pour effet d'assurer un progrès économique ou qu'elles procurent aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte. Ce n'est pas le cas en droit communautaire et français.

Ces dispositions s'inspirent très largement du droit français de la concurrence, fondé sur l'ordonnance du 29 octobre 1986, elle-même inspirée des concepts du droit communautaire de la concurrence.

3. Afin d'appliquer ces règles, la loi a institué une commission de la concurrence dont les modalités de composition et les pouvoirs sont exposés ci-après.

La commission était composée de cinq magistrats, 4 personnalités du monde économique, et deux personnalités exceptionnelles nommées par décret respectivement pour 5,4 et 6 ans⁴.

Les sanctions qu'elle peut prononcer sont importantes : une amende limitée à 5 % du chiffre d'affaire annuel écoulé de l'entreprise en cause, une fermeture provisoire d'établissement limitée à 3 mois. Elle a également un pouvoir d'injonction aux entreprises pour mettre fin aux pratiques anti-concurrentielles.

La commission est saisie, soit à la demande du Ministre chargé du commerce, soit des entreprises, des organisations professionnelles ou syndicales, les organismes ou groupement de consommateurs agréés ou par les chambres d'agriculture, ou de commerce et d'industrie ainsi que de toute entreprise économique.

La commission dispose également, en dehors de son pouvoir de contrôle, d'un rôle consultatif sur tout projet réglementaire que veut bien lui soumettre le Ministre de tutelle (Ministre chargé du commerce).

A ce stade, la commission de la concurrence apparaissait comme une émanation du Ministère du commerce. En effet :

Seul le secrétaire de la commission avait un poste permanent. La commission ne disposait pas d'un budget autonome.

⁴ BEN FRADJ «La commission de la concurrence», A.J.T. n°7 1993, acte du colloque du 13 janvier 1993, p 35

Son caractère juridictionnel était discuté : ses « décisions » étaient contestables par un pourvoi en cassation devant le tribunal administratif de Tunis, ce qui semblait refléter son caractère d'autorité administrative⁵.

L'ensemble de l'instruction des affaires est confié à des rapporteurs, fonctionnaires du Ministère du commerce.

C'est l'une des critiques principales qui a conduit à des aménagements en 1995 pour affirmer un peu plus le caractère juridictionnel de la commission de la concurrence rebaptisée « conseil » de la concurrence.

La loi du 24 avril 1995 : La réforme préparant à l'ouverture internationale:

La loi du 24 avril 1995⁶ traduit la préparation de la Tunisie à l'ouverture de son économie interne à la concurrence internationale et notamment aux produits européens.

C'est en préparation de ces nouvelles contraintes que la Tunisie a adapté ses institutions. Mais, plusieurs amendements au projet de loi ont réduit « la lisibilité » de la réforme. Sur le projet initial du gouvernement se sont greffés des problématiques des professionnels qui ont aboutis à l'interdiction des accords de représentation commerciale et de concession exclusifs, interdiction encore contestée aujourd'hui, comme cela sera précisé.

1. Tout d'abord, la commission de la concurrence a fait place au Conseil de la concurrence.

⁵ AOUIJ Mrad « Les problèmes de procédures spécifiques du droit de la concurrence » acte du colloque des 16 et 17 novembre 1995 du C.E.J.J. Tunis BEN FRADJ « La commission de la concurrence », A.J.T. n°7 1993, acte du colloque du 13 janvier 1993, p 35

⁶ Loi n° 95-42 du 24 avril 1995, J.O.R.T. N° 35

La loi s'est limitée à qualifier le conseil de la concurrence de « commission » au moment même ou elle changeait son appellation.

La doctrine⁷ s'accorde à qualifier cet organe de « juridictionnel » notamment par l'adoption d'une procédure de récusation de tout membre du conseil. La procédure fait une place relativement limitée aux droits de la défense : les séances du conseil ne sont pas publiques mais la partie en cause dispose d'un droit d'accès au dossier. On aperçoit également dans les quelques règles de procédure les prémices d'une procédure juridictionnelle.

Le conseil comporte désormais treize membres dont 7 magistrats. Le Président et deux vices Présidents sont nommés à temps complet à ces postes. Le Conseil dispose également d'un budget propre ce qui garanti la continuité de ses travaux.

Comme précédemment, l'instruction des affaires est confiée à des rapporteurs, la nouveauté résultant du fait qu'il peut s'agir de contractuels qui ne sont pas fonctionnaires du corps A, et qui disposent donc d'une compétence et d'une approche professionnelle.

Le Conseil travaillait en sections de quatre membres, dont la composition était arrêtée par le Président du conseil.

Toutefois, comme cela va être précisé ultérieurement, la doctrine a relevé des lacunes dans l'organisation du conseil de la concurrence que la loi du 10 mai 1999 a tentée de combler. On doit noter dès à présent que la doctrine est assez divisée sur la vision de ce que doit être le Conseil de la concurrence « idéal ».

⁷AOUIJ Mrad « Les problèmes de procédures spécifiques du droit de la concurrence » acte du colloque des 16 et 17 novembre 1995 du C.E.J.J. Tunis.

BOUZRARA E. « De la commission au conseil de la concurrence », acte du colloque des 16 et 17 novembre 1995.

DALDOUL Sihem, « La clause d'exclusivité dans les contrats au regard du droit de la concurrence », mémoire D.E.A. Tunis II, droit des affaires, 1998.

Une partie de la doctrine⁸, ou même d'anciens membres du corps des magistrats, considère que le conseil de la concurrence doit à terme se présenter comme une juridiction indépendante avec toutes les garanties que cela comporte, et notamment de lisibilité et de prévisibilité de l'interprétation du droit de la concurrence.

Une autre partie de la doctrine⁹ considère que le conseil de la concurrence doit traduire une conception du « monde professionnel et des affaires », conception qui suppose évidemment de confier aux acteurs du monde professionnels une part déterminante dans la composition et le fonctionnement du conseil de la concurrence. Elle considère dès lors que les modalités du choix des membres du conseil de la concurrence donne encore un rôle excessivement important à l'administration. La participation de personnalités du monde économique au conseil demeure à cet égard réduite.

2. Cette loi a institué également un mécanisme de contrôle préalable des concentrations qui s'explique également dans le contexte d'une ouverture internationale:

Les opérations de concentrations sont soumises à une notification préalable du projet de concentration au Ministre chargé du commerce. Le silence gardé pendant trois mois vaut acceptation tacite de l'opération.

Les opérations de concentrations sont assez largement définies par le texte, mais le contrôle ne porte que sur des entreprises représentant plus de 30 % du marché sur lequel elles opèrent. Ce

⁸ AOUIJ Mrad « Les problèmes de procédures spécifiques du droit de la concurrence » acte du colloque des 16 et 17 novembre 1995 du C.E.J.J. Tunis.

BOUZRARA E. « De la commission au conseil de la concurrence », acte du colloque des 16 et 17 novembre 1995.

GUIGA J. « Evolution du droit de la concurrence en droit tunisien, acte du colloque des 16 et 17 novembre 1995.

⁹ DALDOUL Sihem, « La clause d'exclusivité dans les contrats au regard du droit de la concurrence », mémoire D.E.A. Tunis II, droit des affaires, 1998.

seuil peut paraître élevé. Il est en fait assez faible si l'on prend en compte l'exiguité du marché tunisien.

Les critères de ce contrôle demeurent largement politiques et ne sont pas définis par la loi. Le conseil de la concurrence n'est consulté dans ce cas que sur la demande du Ministre du commerce.

La doctrine¹⁰ s'est interrogée sur le point de savoir si un contrôle des concentrations était opportun à ce stade de développement du capitalisme tunisien et du droit de la concurrence national, encore très récent. Il est en effet indubitable qu'un contrôle des concentrations mal géré peut nuire au développement des entreprises tunisiennes et à leur compétitivité.

En fait, l'une des raisons majeures de ce contrôle résulte probablement d'une crainte de l'Etat tunisien de prise de positions dominantes par de grands groupes internationaux, du fait de la libéralisation des échanges internationaux de biens et de capitaux.

C'est dans ce contexte que les bases d'un contrôle des concentrations pouvait paraître opportun dans le cadre et en contre partie d'une plus grande ouverture internationale.

3. En troisième lieu, la loi a tenté de prendre en considération des préoccupations et les craintes du monde professionnel, au travers deux nouvelles interdictions :

Tout d'abord, la vente d'objets d'origine inconnue a été incriminée pour faire face à la multiplication des réseaux d'écoulement de produits de l'économie informelle. Il s'agissait d'éviter une concurrence déloyale du secteur informel aux produits de l'économie légale, destructrice d'entreprises et d'emplois.

En second lieu, les accords de concessions et de représentation commerciale exclusifs ont été prohibés et ceci « *dans tous les cas* ».

¹⁰ SIALA K. « Le contrôle des concentrations en Tunisie et dans l'union européenne », mémoire de D.E.A., 1997

Cet apport au projet initial du gouvernement a été justifié¹¹ par la crainte que la libéralisation du commerce extérieur de la Tunisie permette à des opérateurs étrangers et à leurs partenaires tunisiens de profiter de situation « de rente », en bénéficiant manière exclusive de cette libéralisation extérieure, et qui refuseraient aux autres opérateurs de distribuer leurs produits en se fondant sur ces accords.

On a aussi avancé¹² que de tels accords pourraient nuire à des entreprises tunisiennes disposant de licences de fabrication, sans que le lien entre ces deux choses n'ait été clairement démontré.

Quoi qu'il en soit, une interdiction aussi générale et catégorique a été critiquée par la doctrine¹³ qui y a vu le retour d'une réglementation peu libérale.

Plus encore, la doctrine s'est interrogée de manière unanime sur l'efficacité réduite de cette interdiction. Ces contrats peuvent en effet être rédigés dans des pays tiers et les parties peuvent soumettre leurs relations au droit étranger de leur choix, contournant ainsi l'interdiction tunisienne.

De même l'interdiction des refus de vente générés par de tels accords dans des pays étrangers est parfaitement hypothétique. Or, très souvent, c'est à l'étranger que les produits seront refusés à la vente à un distributeur potentiel, et l'interdiction tunisienne ne lui est alors d'aucun secours si le droit national du pays ou le refus de vente s'est réalisé admet de tels accords exclusifs et leur reconnaît le caractère de fait justificatif en cas de refus de vente.

Compte tenu de ces critiques, la loi du 10 mai 1999 parachève cette évolution, sans pour autant lever l'ensemble des ambiguïtés sur

¹¹Travaux préparatoires de la loi n° 35 du 18 avril 1995, J.O.R.T. p 38 et suivants.

¹² BEN SALAH H. « Les pratiques contractuelles en droit de la concurrence tunisien », acte du colloque des 16 et 17 novembre 1995.

¹³ DALDOUL Sihem, « La clause d'exclusivité dans les contrats au regard du droit de la concurrence », mémoire D.E.A. Tunis II, droit des affaires, 1998.

l'organisation des autorités en charge de la surveillance de la concurrence en Tunisie.

Une retouche du dispositif : la loi du 10 mai 1999.

La loi du 10 mai 1999¹⁴ s'est attaché à améliorer l'efficacité des travaux du conseil de la concurrence, notamment du fait de certaines lacunes du texte précédent. Elle a également complété la définition des pratiques anti-concurrentielles interdites par la loi, à l'image du droit français de la concurrence en élargissant notamment l'exploitation abusive d'une position dominante sur le marché.

1. La structure du conseil est améliorée :

La réforme a cherché à donner au conseil les moyens d'un travail efficace notamment au travers des évolutions suivantes ¹⁵:

la nomination d'un rapporteur général qui assure le suivi, la coordination et la supervision des travaux des rapporteurs, et qui de ce fait décharge le Président du conseil du travail de l'instruction des affaires. Cela étant, les actes d'instruction se font toujours sous le sceau du Président.

La nomination d'un commissaire du gouvernement : cette modification est particulièrement révélatrice d'une transformation du conseil en organe juridictionnel. Elle implique qu'en matière de droit de la concurrence, ce ne sont pas seulement les intérêts des parties qui sont en jeu mais également l'ordre public. Cet ordre public est défini par le Ministère du commerce et notamment la direction générale de la concurrence et des prix.

La nomination d'un secrétaire permanent qui est chargé de la réception des requêtes, et de la tenue des dossiers.

¹⁴ Loi 99-41 du 10 mai 1999 n° 99-41, J.O.R.T. n°40

¹⁵ JAIDANE R « L'évolution du droit tunisien de la concurrence à la lumière de la réforme du 10 mai 1999 », R.T.D. 2000, p 235-253.

Le fonctionnement du conseil a été également réformé dans les sens suivants:

Les règles de compétences, de quorum et de session du conseil en assemblée plénière sont précisées. Relèvent de sa compétence notamment les décisions sur renvoi après cassation du tribunal administratif. Ne peuvent alors participer à la formation de jugement les membres qui ont connu de l'affaire et rendu l'arrêt cassé.

Les sections du conseil sont composées de 5 membres et non plus 4 membres. Cela permettra d'éviter à l'avenir le partage des voix entre des membres disposent tous d'une voix.

Les droits de la défense sont renforcés (droit d'accès au dossier, droit de représentation à l'audience par un avocat ou un « conseiller ») mais les parties ont un délai de un mois pour faire valoir leurs observations sur le rapport du rapporteur de l'affaire, ce qui est un facteur de célérité.

Des causes d'irrecevabilité de la requête initiale sont énumérées. On y trouve l'incompétence du conseil pour les faits saisis, et le manque d'élément de preuve annexée à la requête initiale.

Egalement sont à noter:

- l'institution d'un rapport annuel d'activité du conseil de la concurrence qui comporte en annexe les décisions rendues et qui est publié
- l'extension des pouvoirs consultatif du conseil de la concurrence qui peut être saisi non seulement par le Ministère du commerce mais également par le gouvernement, les organisations professionnelles ou syndicales, les organismes ou groupement de consommateurs agréés, les chambres d'agriculture ou de commerce et d'industrie

2. La définition des pratiques anti-concurrentielles a été modifiée :

Tout d'abord, l'interdiction si contestée des accords de représentation commerciales et de concession exclusifs, a été atténuée.

Désormais, « *dans des cas exceptionnels* » de tels accords peuvent être autorisés par le Ministre du commerce. Ils demeurent en principe totalement interdits.

Cette nouvelle disposition n'est pas sans soulever des difficultés sur la date à laquelle le Ministre doit en être saisi, et sur les critères particulièrement flous dans lesquelles certains contrats seront autorisés ou pas par le Ministre chargé du commerce.

Certes, le conseil de la concurrence doit être consulté par le Ministre du commerce, mais il s'agit d'un avis consultatif, qui n'a donc pas à être pris en compte par le Ministre.

En second lieu, cette réforme introduit dans le droit positif tunisien la notion d'« abus de dépendance économique », en parallèle à « l'abus de position dominante » déjà incriminé comme pratique anti concurrentielle.

Sont ainsi expressément visés comme pratiques anti concurrentielles : « *l'exploitation ... d'un état de dépendance économique dans le quel se trouve une entreprise cliente ou fournisseur qui ne dispose pas de solution alternatives pour la commercialisation, l'approvisionnement ou la prestation de service.* »

Cette nouvelle disposition traduit évidemment la création de réseaux de grande distribution disposant de pouvoirs très importants par rapport aux autres opérateurs économiques, ce qui est un fait relativement récent en Tunisie.

Toutefois, cette évolution des réseaux de distribution et des rapports de production s'accompagne également d'une profonde

évolution des rapports de consommation, dont témoignent les réformes du droit de la consommation.

La genèse d'un droit de la consommation :

Certaines pratiques restrictives, telles le refus de vente, l'absence d'étiquetage des produits ont une incidence sur les rapports de consommation, et sur les droits de consommateurs mais, il a fallu attendre la loi du 7 décembre 1992¹⁶ pour qu'une obligation générale de sécurité des produits sur le marché soit établi par un texte.

Cette réforme a également conduit à la création d'un conseil national de protection des consommateurs et crée un agrément spécifique des associations de consommateurs auxquelles la loi réserve certaines prérogatives.

Ce texte est cependant devenu tout à fait insuffisant pour lutter contre de nouvelles pratiques de vente, plus élaborées et notamment par les mécanismes de ventes à crédit et de vente par correspondance ou démarchage.

La loi du 2 juin 1998 n° 98-40 a introduit en ce sens des dispositions protectrices suivantes qui encadrent les techniques de ventes autorisées :

- la réglementation des soldes, liquidations, promotions
- l'interdiction de la vente hors locaux commerciaux
- la réglementation de la vente à distance: le contrat n'est alors conclu que dix jours ouvrable après l'établissement du bon de commande. Le consommateur peut renoncer dans ce délai à la commande par envoi d'une lettre recommandée avec accusé de réception. Le consommateur dispose d'un délai de dix jours à compter de la livraison pour renvoyer le produit.
- La réglementation de la publicité

¹⁶ Loi n° 92-117 du 07 décembre 1992, J.O.R.T. n° 83

Ces interdictions sont sanctionnées par des infractions pénales dont la poursuite est confiée aux agents du contrôle économique, les officiers de police judiciaire et les agents de la réglementation municipale.

On peut cependant penser qu'au-delà de l'évolution du droit de la concurrence sous sa forme la plus classique, c'est le droit relatif à la protection du consommateur qui constitue désormais l'un des axes prioritaire de l'évolution législative du droit tunisien.

En témoigne la loi sur la vente à tempérament qui interdit les taux d'intérêts excessifs, c'est-à-dire supérieur de plus du tiers au taux interbancaire garanti.¹⁷

Dans ce contexte, notre étude tente de présenter notre position sur les adaptations qui peuvent se révéler nécessaires du droit de la concurrence tunisien.

II. ADAPTATION DU DROIT DE LA CONCURRENCE DANS LE CADRE DE L'ASSOCIATION AVEC L'UNION EUROPEENNE:

La nécessité d'adaptation du droit tunisien peut être posée comme une question purement technique d'amélioration de l'efficacité actuelle du droit tunisien de la concurrence, ce qui nous amène à présenter des limites actuelles d'un droit qui est, certes, toujours perfectible. Mais cette approche purement technique nous semble assez simpliste au regard du contexte actuel tunisien, qui explique d'ailleurs, qu'après une phase d'approfondissement du droit de la concurrence tunisien il existe une certaine réserve des pouvoirs publics sur une plus grande autonomie du conseil de la concurrence par rapport au ministère du commerce.

¹⁷ Loi n° 99-64 du 11 juillet 1999

A. Des propositions d'amélioration technique du droit de la concurrence:

On peut distinguer en la matière les règles de fonctionnement du conseil de la concurrence, et les règles de fond.

1. Amélioration des règles de fonctionnement du conseil de la concurrence :

Les textes n'ont cessé d'améliorer certains aspects du fonctionnement du conseil de la concurrence. Toutefois, la doctrine n'a pas été entendue pour l'ensemble de ses propositions. Nous en relèverons les principales.

Premièrement, pour une partie de la doctrine, la saisine d'office du conseil de la concurrence reste trop limitée.

En effet, le conseil de la concurrence peut se saisir depuis 1999, en cas de retrait de la requête par les parties et au cas où les investigations dans une affaire pendante devant le conseil font apparaître d'autres pratiques suspectes sur un marché en relation directe avec l'objet de l'enquête.

Ces deux hypothèses de saisine d'office visent à éviter des arrangements entre parties, et la limitation par les parties des investigations du conseil alors que les pratiques anti-concurrentielles concernent l'ordre public.

En tant que tel, le pouvoir de saisine d'office du conseil demeure extrêmement limité.

Faut-il pour autant l'accroître au delà comme le suggère une partie de la doctrine, qui considère que cela donnerait plus d'autonomie au conseil de la concurrence?

Notre réponse est partagée dans la mesure où la saisine du conseil est relativement large, toute entreprise pouvant le saisir d'une requête.

Une ouverture trop large de la saisine d'office du conseil risque de conduire à des atteintes aux libertés individuelles dans la mesure où le conseil dispose d'importants pouvoirs d'investigation, de visites des entreprises, de demande de communication de tous documents.... Ces pouvoirs nous semblent très intrusifs si les recherches des rapporteurs ne reposent pas sur des éléments concrets et si la saisine du conseil n'est plus gouvernée par un élément déclencheur telle l'initiative d'une partie victime ou du Ministre du Commerce.

On peut de plus douter de l'efficacité d'un tel système car le conseil de la concurrence n'a aucun moyen en relation avec la recherche des infractions. Il demeure en cela tributaire du ministère du commerce.

En conséquence, l'ouverture large des parties pouvant saisir le conseil nous incite à penser que l'ouverture plus large de la saisine d'office par le conseil de la concurrence n'a pas l'intérêt que lui porte une partie de la doctrine.

En second lieu, la doctrine considère également que le recours en cassation devant le tribunal administratif de Tunis n'est pas adéquat, et ne constitue pas une garantie suffisante des droits des parties.

Il est exact que la compétence du tribunal administratif est en principe limitée à l'examen des litiges opposant une administration publique à une personne privée, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

On peut également s'interroger sur la formation des magistrats à la spécificité de cette matière, et sur la difficulté qui pourra en résulter dans l'interprétation de leur décisions. Cette remarque doit être tempérée car la composition du conseil de la concurrence fait déjà une place importante aux magistrats de l'ordre administratif (magistrats de la cours de comptes et du tribunal administratif)

De même il s'agit d'une procédure de cassation, qui implique que l'affaire est rejugée en session plénière par le conseil de la concurrence. Ce recours est donc composé d'un seul degré de

juridiction, et ce malgré les sanctions très importantes qui peuvent résulter de ces décisions.

Si l'activité du conseil de la concurrence s'accroît, il nous semble que l'introduction d'un second degré de juridiction, confiée à une juridiction de l'ordre judiciaire est souhaitable. Il serait envisageable dans ce cas que la section commerciale du tribunal de première instance de Tunis soit compétente en appel des arrêts du conseil de la concurrence.

En troisième lieu, dans son rapport de 1999, le conseil de la concurrence proposait à terme l'introduction d'une procédure de « filtrage » des requêtes.

Sans contester l'intérêt pratique qui peut résulter d'un rejet rapide des demandes abusives pour permettre au conseil un examen approfondi des situations qui le méritent, une telle procédure risque de conduire à la possibilité de déni de justice, et à un rejet quasi systématique des requêtes des entreprises privées.

Déjà le texte de 1999 introduit comme cause d'irrecevabilité « *les requêtes qui ne sont pas appuyées par des éléments de preuve* ». Or, une telle expression est sujette à deux interprétations.

Dans un premier sens, la requête est irrecevable lorsque elle ne comporte pas « *des éléments préliminaires de preuve* » au regard de l'article 11 de la loi de 1991. L'irrecevabilité est dans ce cas liée à l'absence de documents matériels. C'est en ce sens que le texte devrait être interprété en conjonction avec l'article 11 de la loi du 29 juillet 1991, car la réforme de 1999 ne modifie pas les conditions dans lesquelles les entreprises privées peuvent saisir le conseil de la concurrence.

Dans un second sens, l'appui sur des éléments de preuve (non préliminaires) suppose un examen au fond des éléments présentés par les parties. Dans ce dernier cas, le conseil de la concurrence peut rejeter sans réel examen et sans désignation d'un rapporteur les requêtes fondées sur des éléments *jugés* insuffisants.

Une telle évolution, si elle se confirmait, conduirait en réalité à rendre très difficile toute saisine du conseil de la concurrence par une entreprise privée. En effet, il convient de rappeler que les parties privées n'ont pas les moyens d'investigations du Ministère du commerce et du conseil de la concurrence et qu'elles sont souvent incapables de présenter des preuves des agissements en cause.

En quatrième lieu, la doctrine considère également que si il est logique d'introduire des causes d'irrecevabilité des demandes, la liste de celle ci est incomplète.

On relèvera a cet égard, qu'effectivement, ont été omises:

d'une part la prescription, alors que la loi prévoit que toutes pratiques antérieures de plus de trois ans aux poursuites ne peut entrer dans les préventions

d'autre part, le défaut de qualité à agir du requérant : car si la saisine du conseil de la concurrence est largement ouverte, elle demeure limitée aux opérateurs économiques

Si donc une réforme devait intervenir il conviendrait d'enrichir la liste des causes d'irrecevabilité des requêtes pour la prescription et le défaut de qualité à agir.

Les modifications des textes de fond:

Pour l'essentiel, la doctrine vise à préciser les pratiques anti-concurrentielles dont le contenu apparaît flou. On devra ajouter un mot sur la modification de l'interdiction des accords de représentation commerciale et de concessions exclusifs.

Un grand nombre des recherches universitaires menées sur le droit de la concurrence tunisien concluent¹⁸ que le droit tunisien est

¹⁸ DRIDI H « L'abus de position dominante en droit tunisien de la concurrence », mémoire D.E.A. Sfax, 1999. JAIDANE R « L'évolution du droit

encore en cours d'élaboration, que ses solutions sont peu stables, par manque de jurisprudence. Une partie des auteurs en tire la conclusion que le législateur devrait encore préciser le contenu des ententes interdites et les hypothèses d'abus de position dominante.

Cela ne nous semble pas justifié, car c'est justement à travers la pratique que les concepts législatifs doivent être précisés et non par des énumérations plus nombreuses, plus complexes ... alors que l'application des textes est encore assez peu fréquente.

Nous pensons que la loi tunisienne établit des concepts suffisamment clairs, et suffisamment connus d'autre droits européens pour pouvoir être appliqués comme tels.

S'agissant de l'interdiction des accords de concession et de représentation commerciale exclusive, une évolution législative nous semble en revanche souhaitable.

En effet, après avoir interdit totalement ces accords en 1995, le législateur a ouvert la faculté au Ministre du commerce de valider certains accords sur des critères non définis. La loi ainsi créé une disparité entre concurrents sans critère objectif, ce qui n'est pas compatible avec son esprit.

Certes, en droit européen de la concurrence, un système assez comparable existe puisque certaines catégories d'accord inter entreprises sont interdits sauf si ils bénéficient d'une exemption par catégorie ou d'une exemption individuelle octroyée par la commission européenne.

Cependant, ce système n'a pas les mêmes inconvénients car, les exemptions par catégories sont strictement définies et reposent sur des critères abstraits parfaitement connus, -ce qui n'est pas le cas

tunisien de la concurrence à la lumière de la réforme du 10 mai 1999 », R.T.D. 2000, p 235-253.

JOUIN K., « Le droit de la concurrence et la répression des abus de liberté », Mémoire D.E.A. Tunis II, 1996

des « exceptions » en droit tunisien-, et les exemptions individuelles, en dehors du fait qu'elles se réfèrent à une pratique homogène de la commission européenne, résultent de la décision d'une institution indépendante.

Pour ces raisons on pourrait imaginer l'évolution suivante de la législation tunisienne:

Une notification préalable au Ministre du commerce de tout accord de représentation commerciale exclusive ou de concession exclusive serait obligatoire sous peine de nullité. Le Ministre du commerce disposerait alors d'un délai de trois mois pour soulever l'irrégularité de l'accord en question s'il l'estimait nécessaire. Au-delà de ce délai, la loi présumerait de l'acceptation tacite du Ministre et la validité de l'accord. L'accord pourrait toujours faire l'objet de poursuites devant le conseil de la concurrence au titre des ententes illicites et s'il en réunissait les conditions ; mais il serait valide sauf opposition expresse du ministre exprimée dans le délai de trois mois.

Mais au-delà de ses améliorations techniques, la question de l'importance du développement d'une politique de la concurrence dès les prémises d'une zone de libre échange doit être formulée.

En effet, l'adoption d'un droit de la concurrence très développé se pose t'il comme un élément indispensable du libre échange entre l'Europe et la Tunisie à ce stade de leurs relations ?.

B. De la « nécessité » et du caractère prioritaire d'aller au-delà des réformes actuelles:

Comme nous l'avons relevé, le traité d'association ne fixe aucune obligation claire en la matière pour le droit tunisien, sauf si des distorsions de concurrence notoires apparaissaient dans les échanges entre l'Union européenne et la Tunisie.

Ce n'est pas le cas à l'heure actuelle, et il ne semble pas que la question de la mise en place de dispositions de fond spécifiques pour l'association avec la Tunisie soit envisagées.

Il est probable qu'à terme un dispositif comparable à celui organisé par le conseil d'association entre la Pologne et les C.E. soit mis en place. Il comporterait:

une information mutuelle du conseil de la concurrence tunisien et de la commission européenne sur toute enquête ou pratique susceptible de concerner l'autre partie

un droit d'expression d'avis des deux parties dans les procédures de contrôle de concentration engagée par l'autre partie et affectant particulièrement son économie

un règlement établissant les critères de compétence entre les deux autorités et leur collaboration dans les enquêtes

La question qui se pose est donc essentiellement celle de savoir si, avec son dispositif législatif actuel, l'économie tunisienne assure une répartition adéquate des ressources tirées de la libéralisation des échanges qui lui permette de poursuivre ses réformes.

Il est incontestable que la libéralisation des prix est intervenue en Tunisie dans un contexte de faible inflation, inflation qui est aujourd'hui largement maîtrisée malgré des taux de croissance économique forts.

Il s'agit là d'un premier indice, qui démontre qu'un contexte de concurrence existe bien en Tunisie¹⁹, et que les textes actuels ainsi que le contrôle du Ministre du commerce sur les pratiques commerciales demeure particulièrement attentif ;(et ce même si le calcul du taux d'inflation est tributaire de la consommation moyenne du ménage tunisien rural et citadin, ce qui ne tient pas nécessairement compte d'une part des nouveaux services et des nouvelles consommations, et d'autre part d'une disparité plus grande de la consommation entre les ménages de la classe moyenne et ceux de la classe supérieure).

Mais cette apparente réussite cache un paradoxe.

¹⁹ BEN FRADJ « Politique de concurrence : objectifs et contraintes », Conjoncture n°205, oct/sept 1997, p 16-26

Car, les statistiques des infractions en matière de contrôle des prix opérés par le Ministère du commerce traduisent une situation déséquilibrée. *En fait, plus de 90 % des infractions constatées sont des infractions relatives aux prix ou aux pratiques restrictives de vente.* Les pratiques anti-concurrentielles poursuivies (ou découvertes) sont rares.

Les saisines du conseil de la concurrence sont encore plus rares. Les chiffres sont ainsi les suivants : le conseil de la concurrence n'a été saisi depuis sa création en 1995 que d'une quarantaine de requête alors que les infractions économiques constatées dépassent chaque année le nombre de 3000²⁰.

Cette analyse statistique permet donc de s'apercevoir, que le droit des pratiques anti concurrentielles n'occupe en Tunisie encore qu'une place réduite et que sa mise en œuvre est rare (même si les litiges sont alors très importants), et cela à cause des techniques de distributions qui demeurent encore assez archaïques.

Car si le groupe Carrefour s'est installé en 2002 à Tunis, et si les dernières années ont vu l'apparition de quelques chaînes de distribution, leur développement est récent et centré sur quelques centres urbains²¹.

Compte tenu de l'état de développement des réseaux de distribution en droit tunisien, le droit tunisien de la concurrence nous semble correspondre aux besoins de l'économie et à la situation réelle du pays.

Ainsi, une réforme supplémentaire du droit de la concurrence en Tunisie n'aurait probablement pas d'effet économique important sur une meilleure organisation économique.

²⁰ A titre de repère il y a en Tunisie 200000 points de vente, dont 10 % de gros, et 50 % sont alimentaires.

²¹ Collectif - « la maîtrise des prix et la préservation du pouvoir d'achat des consommateurs au centre des préoccupations des pouvoirs publics », Conjoncture n° 201-1996, p 18-21. Collectif - « consommation : un modèle en mutation », Conjoncture n° 225-2003, p 8-10. Collectif - « commerce de distribution », Conjoncture n° 218-2001.

En revanche, les besoins d'évolution de la législation se font sentir dans deux autres domaines.

D'une part en matière de protection des consommateurs, une vigilance accentuée devrait porter dans les adaptations des législations des pays associés aux moyens de limiter le phénomène d'endettement massif des ménages. En Tunisie, une récente loi tente d'endiguer le phénomène en interdisant notamment les intérêts excessifs. La réflexion doit également porter sur d'autres mécanismes qui sanctionneraient économiquement le vendeur-prêteur dans les cas de prêt à des ménages déjà surendettés.

D'autre part, les difficultés financières du groupe BATAM ont clairement manifesté les excès d'un recours au crédit fournisseurs par certains groupes d'entreprises. C'est un second domaine dans lequel des solutions prudentielles doivent être avancées car, si le groupe BATAM est à l'heure ou nous écrivons ses lignes « sauvé » aux termes d'une procédure de conciliation avec ses créanciers, cette affaire a permis de mettre en exergue les dangers que de tels excès peuvent faire courir à des secteurs entiers de l'économie²². On n'ose à peine imaginer ce qui se serait produit si la Tunisie n'avait pas adopté, il y a sept ans déjà une loi sur le redressement des entreprises en difficulté économique.

CONCLUSION

Dans le cadre des accords d'association en Méditerranée, l'union européenne a tendance à favoriser l'apparition d'une législation réglementant la concurrence et sanctionnant les pratiques anti concurrentielles.

En Tunisie, cette législation s'est développée, avant même la conclusion de l'accord de libre échange avec les Communautés européennes, dans le cadre de l'institution d'une liberté générale des prix.

²² La Presse de Tunisie, page économie du 3 septembre 2003, « Le sauvetage de BATAM un cas d'école » VII

Elle est aujourd'hui suffisante pour répondre aux besoins des relations économiques avec l'Europe. En effet, le droit des pratiques anti concurrentielle reste un droit « d'exception » par rapport aux principaux problèmes des réseaux de distribution en Tunisie.

En revanche le développement des nouvelles méthodes de vente, l'endettement des ménages appellent une meilleur équilibre des relations entre professionnels et consommateurs. De plus, le crédit inter entreprise pose de nouveaux défis dans un contexte où les entreprises sont tributaires de leurs clients, et dans un système économique et traditionnel qui a longtemps été habitué à reposer sur « des crédits informels ».

A cet égard, il n'est pas sur que la politique de la communauté qui insiste d'avantage sur la mise en place dans les Etats associés d'un droit de la concurrence que d'un droit de la consommation et du crédit interentreprises ne conduise, dans certains cas à des dérapages dangereux y compris pour le processus d'association. Car une grande concurrence dans un contexte libéral absolu peut engendrer des comportements excessifs des opérateurs économiques guidés par la nécessité de survie, et pas exclusivement au seul détriment de leurs concurrents.

BIBLIOGRAPHIE

ATTMADI « la concurrence déloyale dans la loi n°64 du 29 juillet 1991 », R.T.D. juillet 1993, p 7-32.

AOUIJ Mrad « Les problèmes de procédures spécifiques du droit de la concurrence » acte du colloque des 16 et 17 novembre 1995 du C.E.J.J. Tunis.

BEN AISSA M. «Le régime des prix et de la concurrence et des prix en Tunisie » R.I.D.E. n°3,1992, p 335.

BEN FRADJ « Politique de concurrence: objectifs et contraintes », Conjoncture n°205, oct/sept 1997, p 16-26.

BEN FRADJ « La commission de la concurrence », A.J.T. n°7 1993, acte du colloque du 13 janvier 1993, p 35.

BEN SALAH H. « Les pratiques contractuelles en droit de la concurrence tunisien », acte du colloque des 16 et 17 novembre 1995.

BOUZRARA E. « De la commission au conseil de la concurrence », acte du colloque des 16 et 17 novembre 1995.

CHIKHAOUI L « La liberté du commerce et de l'industrie à travers la nouvelle réglementation de la concurrence et des prix », A.J.T. 1993, n°7.

DALDOUL Sihem, « La clause d'exclusivité dans les contrats au regard du droit de la concurrence », mémoire D.E.A. Tunis II, droit des affaires, 1998.

DRIDI H « L'abus de position dominante en droit tunisien de la concurrence », mémoire D.E.A. Sfax, 1999.

GUIGA J. « Evolution du droit de la concurrence en droit tunisien », acte du colloque des 16 et 17 novembre 1995.

JAIDANE R « L'évolution du droit tunisien de la concurrence à la lumière de la réforme du 10 mai 1999 », R.T.D. 2000, p 235-253.

JOUIN K., « Le droit de la concurrence et la répression des abus de liberté », Mémoire D.E.A. Tunis II, 1996.

KALLEL S.- « La protection du consommateur à travers la loi 91-64 du 29 juillet 1991 relative aux prix », sciences juridiques 1992.

KRIBES ARBIAI JERBI Rym- « le régime juridique des réseaux de distribution » I.S.G. Tunis III, mémoire maîtrise 96-97.

OUERGLI K « La liberté des prix dans la loi de 1991 », D.E.A. Tunis 992.

POILLOT PERRUZZETTO S - « L'impact de l'accord d'association sur le droit de la concurrence tunisien », colloque faculté de tunis II 1997.

SAHLI A. » Contribution à l'étude du droit de la libre concurrence », D.A.E. Tunis , 1997.

SIALA K. « Le contrôle des concentrations en Tunisie et dans l'union européenne », mémoire de D.E.A., 1997.

ZIADI & KABOUS « La libéralisation de l'économie tunisienne, mémoire de fin d'étude I.H.E.C. Tunis, 1997.

ZOUAOUI N.B. « La législation spéciale sur les ventes avec facilité de paiement » A.J.T. n ° 14,200, p 253.

Collectif - « la maîtrise des prix et la préservation du pouvoir d'achat des consommateurs au centre des préoccupations des pouvoirs publics », Conjoncture n° 201-1996, p 18-21.

Collectif - « consommation : un modèle en mutation », Conjoncture n° 225-2003, p 8-10.

Collectif- « commerce de distribution » , Conjoncture n° 218-2001.

PATENT PROTECTION IN EUROPE AND ITS SIGNIFICANCE FOR THE COUNTRIES OF THE EURO-MEDITERRANEAN AREA

DENIZ ILGAZ

Introduction

The European Union has to take account of technological progress in sectors with high value added, not only within the borders of the Member States that constitute the Single Market but also in its near-abroad, the Euro-Mediterranean region. Protecting the fruits of innovation, in economic terms, means that companies with specialized know-how which sells branded goods and patented products or processes have a competitive advantage when it comes to maintaining or expanding their market share. Among the essential criteria for the effective protection of innovation in Europe, the most important are ease of obtaining patents, legal certainty, cost-effectiveness and appropriate geographic coverage.

In pharmaceuticals and plant-health products, in biotechnological inventions, in the protection of new plant varieties, as well as in software related inventions, promoting and protecting innovation through patents is an important matter for Europe, as a response to the need for creating a viable and strong economy. Comprising the whole continent and the neighboring regions, Europe needs further steps to overcome its main global competitors, since the existing patent system in Europe is quite complicated as it is: national patents exist alongside European patents; the Community patent system has yet to come into operation. Companies doing business within the European Union still do not have access to a single system of patent protection. Thus, the patent system for protecting innovation in Europe exists along a two-tier route, with national patents surviving alongside European patents. And it is soon expected to turn into a three-tier route, with the Community patents system in progress.

The Union should seek to remove all the political and practical obstacles that remain, preventing as they do the single market from

realizing its full potential. And in its need to create more jobs by increasing the international competitiveness of European companies and to overcome the pressures resulting from the globalisation of the economy, the European Union should strengthen ties in respect to the adoption of the *acquis communautaire* in the area of patent protection not only with the countries of central and eastern Europe but also with those of the south and east of the Mediterranean.

Innovation is fundamental to economic growth, and research and development (R&D) which is at the heart of the growth mechanism of modern market economies, can generate innovation across space. In the increasingly integrated European market, on the level of sub-national regions which are more homogeneous than countries, are better connected within themselves and are important policy units for research and innovation purposes, significant R&D spillovers diffuse within 300 km from the source region¹.

The total number of patents granted to inventors residing in a region was used in order to measure that region's innovative output. Localized R&D spillovers were found to exist if the productivity of R&D in a region was affected by the amount of R&D resources used in other regions in spatial proximity. New ideas are generated using R&D resources which are a private and excludable input, and existing ideas which are a public input or at least a locally public input into the innovative process. The codified part of a new idea is likely to be available to anyone who can read a patent, and therefore it is a fully public good. Nevertheless, an important part of the knowledge generated with the idea is linked to the experience of the scientists, who share a stock of increasing knowledge through personal contacts and face-to-face interactions. This kind of "local public good" benefits scientists within the region or its neighborhoods. These findings on spillover effects of

¹ R&D and innovation in 86 European Regions for the period 1977-1995 was studied by Laura Bottazzi and Giovanni Peri, in "Innovation and Spillovers in regions: Evidence from European patent data," 17 October 2002, *European Economic Review* 47 [2003], 687-710.

innovative activity have great significance for regions such as the Mediterranean that has close proximity to highly developed regions of the European Union.

Patent Protection in Europe

Patent protection for European countries can be obtained by filing several national applications at the respective national patent offices or by filing one European Patent Organisation (EPO) patent application at the European Patent Office (EPO), the “Office.” The EPO application designates the European Patent Convention (EPC) member states for which patent protection is requested. The European Patent Convention does not create a uniform protection right, but it provides the applicant with protection in as many of the signatory states as he wishes. While the European Patent Convention is open to accession by any European state, the Administrative Council of the European Patent Organisation may also extend invitation for membership to other countries. (Article 166 of the Convention).

The European Patent Organisation (EPO) is the outcome of the European countries’ collective political determination to establish a uniform patent system in Europe. The EPO is a centralised patent grant system, administered by the European Patent Office on behalf of all contracting states. It is a model of successful cooperation in Europe. It will be beneficial for all sectors of industry and business initiatives to extend the uniform European patent protection to the whole of the Mediterranean region, similar to the recent extension of protection towards the Central and Eastern European countries.

The EPO comprises the Administrative Council, its legislative body, and the European Patent Office, its executive body which grants European patents for the contracting states to the EPC. The Administrative Council, composed of delegates from the contracting states, supervises the activities of the EPO; the task of the Office is to grant European patents. Even though EPO lacks a court with powers to settle patent disputes at European level, it allows for a centralised opposition process which works more

effectively than having competent courts in the Member States handing down contradictory judgements.

Patents issued by the EPO designate the European states in which the applicants wish to patent their inventions. The EPO patents have significant cost advantages for inventions requiring protection in a number of European markets, since EPO patent applications cost roughly three times as much as national applications in most European states. The total cost of a European patent amounts to approximately Euro 29,800. The official patent office fees are a relatively small part of the costs (in this case, Euro 4,300). Professional representation before the EPO amounts to Euro 5,500 on average, while translation into the languages of eight contracting states requires Euro 11,500. Renewal fees for a patent maintained for ten years amount to roughly Euro 8,500².

If patent protection is sought for more than three designated states, the application for a European patent is less expensive than independent applications in several patent jurisdictions. This cost advantage has made the EPO filing path particularly attractive for applicants selling goods and services in multiple European markets. Nevertheless, translations of the specifications have to be filed with the national patent office of each designated country and renewal fees have to be paid for each of those countries. The sum total of the national fees payable for renewal of a European patent constitutes quite a heavy burden for patentees. The additional costs of protection for each designated country prompt businesses to be selective in their choice of countries. Often, requests for protection are concentrated on the larger European States, and this condition disadvantages the smaller ones in terms of both technology transfer and their attractiveness to investors. For the EU, the limitation of protection to only part of the single market reduces the commercial value of the patented good or process.

² See, http://www3.european-patent-office.org/epo/new/kosten_e.pdf.

The centralisation of application and examination also allows a centralised legal challenge: under the European Patent Convention (EPC), any third party can use opposition proceeding to challenge the granted patent within nine months after the granting date for all of the designated states, rather than having to pursue legal proceedings in each of the European nations designated in the patent. The EPO opposition process is a more effective means of ensuring “high quality” patents, especially in novel technology areas, than those available in the United States under the re-examination procedure of US Patent and Trademark Office (USPTO)³.

EPO patent grants are issued for inventions that are novel, mark an inventive step, are commercially applicable, and are not excluded from patentability for other reasons. Article 52 of EPC stipulates the “other reasons” for refusal of patent grant. After the filing of an EPO application, a search report is made available by the EPO to the applicant. The search report is generated by EPO’s search office in The Hague and then transferred to the examining staff in the Munich office. The search report describes the state of prior art regarded as relevant according to EPO guidelines for the patentability of the invention. Unlike the US system, applicants at the EPO are not required to supply a full list of prior art including references to prior patents and/or non-patent sources⁴.

Applicants can request the examination of their application within six months after the announcement of the publication of the search report in the EP Bulletin. Upon request of the examination, which is a compulsory prerequisite for the patent grant, the process continues until the EPO presents a report as a result of the examination. Otherwise, the patent application is deemed to be

³ Stuart J.H. Graham, Bronwyn H. Hall, Dietmar Harhoff and David C. Mowery, “Post-Issue Patent ‘Quality Control’: A Comparative Study of US Patent Re-Examinations and European Patent Opposition,” NBER Working Paper Series, No. 8807, February 2002, JEL No. K 41, L 00, L 20; <http://www.nber.org/papers/w8807>, National Bureau of Economic Research.

⁴ Ibid., “Post-Issue Patent ‘Quality Control’....p. 10.

withdrawn. Through the examination period, the patent owner is generally required to make some changes in the original application. Negotiations between the applicant and the EPO generally centre around the scope of the allowable subject matter and the claim(s) which define specifically the area for which exclusive rights are sought. Thus the applicant may be required to reveal some relevant information about the invention prior to the grant of the patent.

If priority is requested, this provides temporary protection in all the EPO member states for the invention related to the said application for the grant of a patent. Eighteen months after the priority date, the patent application is published. The issue of a European patent often takes about 4.2 years from the date of filing the application. When the EPO decides to grant a patent, the patent issues for the designated European states and is translated into the relevant national languages. Any decisions made by the EPO receiving, examining, opposition sections and legal division can be appealed and the appeal has suspensive effect. If the EPO declines to grant a patent, the applicant may file an appeal.

Within nine months after the patent has been granted, any third party can oppose the European patent centrally at the European Patent Office by filing an opposition against the granting decision. Oppositions are lodged against around 6% of the European patents granted every year. In special proceedings involving all the opposing parties, the EPO Opposition Division is called upon to decide whether the contested patent should be maintained, amended or revoked. The outcome of the opposition procedure is binding for all designated states. If opposition is not filed within nine months after the grant, the patent's validity can only be challenged under the legal rules of the respective designated countries.

In an opposition to a European patent, which is filed with the EPO, the opponent has to substantiate his opposition by presenting evidence that the prerequisites for patentability were not fulfilled. Allegations of the opponent might be that the invention lacked novelty and/or an inventive step, or that the disclosure was poor or

insufficient. The Opposition Division of the EPO, which comprises three technically qualified members and one lawyer, determines the outcome.

As a result of the opposition procedure, the patent may be upheld without any amendments, may be amended (a reduction of the “breadth” of the patent by altering the claims), or may be revoked. Once an opposition is filed, the opponent and patentholder are no longer free to settle their case outside of the EPO opposition process. The EPO may even pursue the case on its own even if the opposition is withdrawn or in the event of legal incapacity of the opponent or lack of participation of the heirs. This provision helps to discourage the use of the opposition proceeding by opponents who may seek to force patentholders to licence their patents.

The parties have the right to appeal against the decision of the Opposition Division before an EPO Technical Board of Appeal. The appeal against the outcome of the opposition procedure must be filed within two months after receipt of the decision of the opposition chamber of the EPO. The appeal of either the patentholder(s) or the opponent(s) must be substantiated within an additional two months. The Board of Appeal issues the final verdict on the validity of the contested European patent. The whole challenge procedure at the EPO takes about three years and the total costs of an opposition to an opponent or to the patentholder may range between Euro 15,000 and Euro 25,000 each, including fees for patent attorneys, fees for filing an opposition and an appeal against the outcome of opposition.

Three examples of EPO Opposition

1. Corn plants with improved oil composition

Oral proceedings are an integral part of the opposition proceedings provided for under the European Patent Convention, which allows anyone to object to a European patent. Oral proceedings at the European Patent Office in opposition proceedings relating to a DuPont patent for corn plants with improved oil composition, started in Munich on 12 February 2003. The contested patent is

European patent No. 744 888, entitled “Corn grains and products with improved oil composition”. The oral proceedings are to decide whether the patent should be maintained, amended or revoked. Opposition has been lodged by the government of Mexico, Misereor (an overseas development agency of the Catholic Church in Germany), and Greenpeace Germany. Granted by the European Patent Office in August 2000, the patent concerned is valid in Italy, France and Spain, three of the 27 countries which make up the Member States of the European Patent Organisation. It relates to an invention in the field of plant biology which describes corn grains produced by cross-pollinating a male parent plant having a particularly high oil content with a female parent plant altered through chemical mutagenesis. The oil content of the grains, at least 55% of which must be oleic acid, is greater than 6%. The patent specification states that the maize plants used in the mutation breeding were developed at Iowa State University and the University of Illinois (USA).

The opponents allege that the patent does not meet the requirements of Article 54 of the European Patent Convention (EPC), which governs the novelty of an invention. According to that article, an invention is considered to be new only if it does not form part of the state of the art. Public discussion has focused on whether maize having the characteristics described in the patent was already known, for example in Mexico. An independent Opposition Division at the EPO is to decide on the case on the basis of the provisions of the EPC.

2. Revocation of “umbilical cord blood” patent upheld

On 7 April 2003, a technical board of appeal of the European Patent Office (EPO) has upheld the revocation of the US firm Biocyte’s European patent describing *inter alia* the use of umbilical cord blood. The board ruled that the subject matter of the claims defended by the patent proprietor was not new *vis-à-vis* the state of the art and as such failed to meet the novelty requirement under Article 54 of the European Patent Convention. Patent EP 343217 had previously been revoked in EPO opposition proceedings in

1999. The patent proprietor lodged an appeal against the opposition division's decision.

3. Outcome of oral proceedings relating to Monsanto patent, known as "Soya" patent

The Opposition Division of the European Patent Office (EPO) came to the decision, on 6 May 2003 after a public hearing in opposition proceedings, of limiting the so-called "soya" patent owned by Monsanto (EP 301 749 B1). Its title is "Particle-mediated transformation of soybean plants and lines". In March 1994, the EPO granted Agracetus, subsequently taken over by Monsanto, a patent for twelve of the current 27 member states of the European Patent Organisation. In its original form, the patent describes a process for genetically engineering plants, in particular soybean plants.

The Opposition Division takes the view that the granted patent does not meet the requirement for sufficient disclosure. Under Article 83 of the European Patent Convention (EPC), the description of an invention has to be sufficiently clear and complete for it to be carried out by a person skilled in the art. In its limited form, the patent now relates only to soybean plants, not generally to any kind of plant. The parties can contest the outcome of the hearing in appeal proceedings before one of the EPO's Technical Boards of Appeal. The reasons for the Opposition Division's decision, setting out a full assessment of the facts and arguments, will be published at a later date.

Increasing Scope of EPO

A network of patent information centres comprising the national patent offices of the Member States of the European Patent Convention and all regional patent information centres, called PATLIB, provide information and competent advice for the public. In total, in over 280 such centres in Europe, one can find the addresses of patent information centres belonging to a selected list, provided by the appropriate national patent office. Where possible, the names of contact persons are given. The intention is not only

that members of the public should be able to find their nearest patent information centre but also that the centres themselves will be able to contact their counterparts in different regions or even different countries.

The European Patent Office (EPO) strengthened its presence in Brussels by opening a new office in this capital city of the European Union. The President of the European Patent Office, speaking at the opening event, stated: “Patents seek to protect innovation and to encourage further innovation. The creation of this new bureau is the result of the EPO’s policy of increased cooperation with EU institutions, with the aim of promoting the European patent system in Europe and increasing the role of patents in the internal market”. To demonstrate the common nature of patents in our everyday lives, the EPO points out that the average citizen makes use of some 300 patented objects or inventions (telephones, kitchenware, etc.) every day. The EPO received about 165,000 applications in 2002. Presently, the top three areas of patented inventions are: medical technology and pharmaceuticals; computer related inventions; and, telecommunications.

European Community Efforts

The EU Competitiveness Council has stated that the EPO will have the central role in the grant procedure of the forthcoming Community patent, which will exist in parallel to European patents granted under the EPC and to national patents. The EPC forms part of the *acquis communautaire* and the EPO’s enlargement in 2002 from 20 to 27 countries parallels the forthcoming enlargement of the EU.

With the First Action Plan for Innovation in Europe⁵, the Commission deemed it essential to gain as full a picture as possible of the patent system in Europe. The objective was to assess whether the existing patent system met the needs of users, examine whether

⁵ Presented by the Commission on 20 November 1996 COM (96) 589 final.

new Community measures were necessary and consider what such measures could involve and what form they could take. Strategic discussions began at Community level on innovation and how to protect it and on its effects on employment. The Commission also prepared a Green Paper on the Community Patent and the Patent System in Europe⁶.

The Green Paper tackled the shortcomings resulting from the absence of the Community dimension in the European patent system and the obstacles preventing the Community system from coming into operation. It also looked into the related technical, legal and political questions, such as further harmonization of certain aspects of patent law that could be necessary at Community level; and the impact of the information society and electronic commerce on software-related inventions, involving the use of patent protection. In order to improve the situation that European industry faces with respect to the development of the information society and electronic commerce, the Commission issued a communication entitled “A European initiative in electronic commerce”.⁷

The national patent law governing patentability, validity and the extent of protection, which existed historically in each one of the Member States of the European Community, was harmonized *de facto* as all the Member States acceded to the 1973 Munich Convention on the European Patent⁸. The European Patent system is based on two international agreements, the 1973 European Patent

⁶ Green Paper on Innovation (COM (95) 688 final, 20.12.1995).

⁷ COM (97) 157 final 16.4.1997.

⁸ The Convention on the Grant of European Patents (EPC) was enacted in Munich on 5 October 1973 and entered into force on 7 October 1977. It is the legal foundation for the establishment of the European Patent Organization (EPO), which is an intergovernmental body, and is independent of the European Union. The full text of the Convention is available at http://www3.european-patent-office.org/dwld/epc/epc_2000.pdf).

Convention and the 1975 Luxembourg Convention on the Community Patent, which is an integral part of the later Agreement Relating to Community Patents⁹. The efforts towards creating a single Community patent have culminated in a Draft Regulation in 2000¹⁰.

The Community Patent is intended to bring together the bundle of protection rights resulting from the grant of a European patent and create a single, unitary and autonomous protection right valid throughout all the Member States of the EU. The objective of the Community patent is the full achievement of the aims of the single market, with special reference to fair competition and the free movement of goods. In accordance with Article 235 of the EC Treaty, the creation of a new Community system of patent protection by means of a Regulation requires unanimity, in turn necessitating a consensus between the Member States on all the technical issues involved.

In the early days, the Community's competence in the field of intellectual property rights was not clearly established. However, the Court of Justice of the European Communities has recognized that the Community is competent to take action in the field of patents if this contributes to the attainment of one of the two major objectives of the Treaty: the free movement of goods and a system ensuring that competition is not distorted¹¹.

⁹ Agreement Relating to Community Patents, done at Luxembourg on 15 December 1989 (OJ No. L. 401, 30.12.1989, p.1).

¹⁰ Proposal for a Council Regulation on the Community Patent, COM (2000) 412 final, 2000/0177 (CNS), Commission of the European Communities, Brussels, 1.8.2000.

¹¹ In Case C-350/92 Spain v Council [1995] ECR I-1985, the Court's judgment of 13 July 1995, paragraph 27; its Opinion 1/94 of 15 November 1994 [1994] ECR I-5267: (request was submitted by the Commission for an opinion on whether or not the Community had exclusive competence to conclude the GATT Agreements).

With respect to future enlargements of the Union, the Draft Regulation once adopted will simplify matters greatly since the Regulation will automatically form part of the *acquis communautaire* and will not have to be amended or renegotiated through the process of accepting new Member States into the Union. The Community patent system, once it goes into operation, will have the essential feature of granting patents with a unitary character that will have equal effect throughout the Community and can be granted, transferred, revoked or allowed to lapse in respect of the whole of the Community. It will also offer greater legal certainty through the creation of a central court competent to hand down decisions on interpretation and validity of Community patents.

There is still the problem of the extremely high translation costs due to the need to have the entire patent specification translated into the languages of all the Member States. The cost of translating the Community patent specification into all Community languages constitutes a major stumbling-block to the success of the Community patent. One solution is to limit the translation requirement to the patent claims only, either at the time the patent was granted or shortly afterwards. This limited translation requirement is extended by means of a reservation, whereby any Member State can declare that, if the patent specification was not published in one of the official languages of that State, the proprietor of the patent can not avail himself in that State of the rights conferred by the patent. Any contracting state also has the right to demand a translation of the patent specification, the proprietor of the patent being free to decide when to file the translation, according to his protection needs.

This solution enables the patentee to decide how urgently he needs protection in a particular Member State and allows him flexibility in choosing the point when he files a translation of the patent specification. The provision draws a distinction between cases where the patentee files the translation of the patent specification within three months of the date of publication of the mention of the grant of the patent, more than three months but less than three years later, or after three years have elapsed. In the first case, the patentee

can avail himself of the rights conferred by the patent as soon as the translation is filed. In the second case, he can do so from the same point in time but, in respect of use of the invention without his consent before the translation is filed, he can avail himself of the rights conferred by the patent only to the extent of claiming reasonable compensation. In the third case, any person who has used or made effective and serious preparations for using the invention before the translation is filed may continue to use it on reasonable terms.

Even when the Community patent is created, bringing a unitary system conferring rights that can be relied on throughout the Community, the European patent will still retain its usefulness. In addition to the possible need for protection in certain countries that are not Member States of the European Community, the European Patent will also enable the firm concerned to designate certain countries and not necessarily all the Member States. There is undoubtedly a need for some flexibility in the patent system in Europe, and this could be achieved by establishing links between the Community Patent and the European Patent.

Conclusion

Patents play an important role in protecting innovation, which is the driving force behind economic growth, creation of jobs and keeping up with global competition. The mission of the EPO is to support innovation, competitiveness and economic growth by granting European patents for inventions. Under the European Patent Convention (EPC), the EPO administers a centralized patent grant system on behalf of all contracting states and is a model of successful co-operation in Europe. The Convention establishes a single procedure for the grant of patents, which once granted, are subject to the national rules of the Contracting States designated in the application. Nevertheless, there has occurred *de facto* harmonization of the provisions of national patent law governing patentability, validity and the extent of protection.

The European patent is giving ample satisfaction both in terms of the calibre of the work carried out by the European Patent Office

and in terms of the value of the protection right which it confers, as well as the EPO opposition procedure which functions effectively. The current 27 member countries of the European Patent Organization should be expanded to include many of the countries in the Euro-Mediterranean region as well.

The current structure of the patent protection system in Europe is such that the European Patent Office is an international organization set up by treaty and is therefore independent of the European Union and any of its institutions. A unitary Community patent needs to be incorporated within the EPO, in order to overcome some of the limitations for the successful operation of the Single Market. The patent system in Europe does not present a unitary picture, with national patents existing alongside European patents and a Community patent system which is yet to come into operation.

REFERENCES

Bottazzi, Laura and Peri, Giovanni, "Innovation and Spillovers in regions: Evidence from European patent data," 17 October 2002, *European Economic Review* 47 [2003], 687-710.

Graham, Stuart J.H., Hall, Bronwyn H., Harhoff, Dietmar and Mowery, David C., "Post-Issue Patent 'Quality Control': A Comparative Study of US Patent Re-Examinations and European Patent Opposition," NBER Working Paper Series, No. 8807, February 2002, JEL No. K 41, L 00, L 20; <http://www.nber.org/papers/w8807>, National Bureau of Economic Research.

OTHER BOOKS PUBLISHED BY THE EDRC

Available from: The EDRC, University of Malta, Tal-Qroq, Msida MSD 06, Malta. Cheques should be made payable to "The University of Malta (EDRC)". Orders can be placed via e-mail: edrc@um.edu.mt

1. Xuerb Peter G. (ed), "Euro-Mediterranean Integration - The Mediterranean's European Challenge Volume III" ISBN: 99909-67-18-0 Publishers Enterprises Group Ltd 2002, paperback, 423 pages, price Lm 10.00 plus Lm1 postage (€24 + €10 pp; \$24 + \$10 pp; £15 + £6).
2. Xuerb Peter G. (ed), "The Future of the European Union: Unity in Diversity" ISBN: 99909-67-11-3 Publishers Enterprises Group Ltd 2002, paperback, 302 pages, price Lm 8.00 plus Lm1 postage (€19 + €10 pp; \$19 + \$10 pp; £12 + £6).
3. Xuerb Peter G. (ed), "Malta and the EU: Together in Change?" ISBN: 99909-67-09-1 Publishers Enterprises Group Ltd 2001, paperback, 300 pages, price Lm 5.00 plus postage.
4. Xuerb Peter G. (ed), "Challenges of Change" ISBN 99909-67-08-3 Publishers Enterprises Group Ltd 2000, paperback, 245 pages, price Lm 5.00 plus postage.
5. Xuerb Peter G. (ed), "The Mediterranean's European Challenge - Volume II" ISBN 99909-67-07-5 Publishers Enterprises Group Ltd 2000, paperback, 298 pages, price Lm 5.00 plus postage.
6. Xuerb Peter G. (ed), "Getting Down to Getting Up for Europe" ISBN 99909-67-06-7 Progress Press, Malta 1999, paperback, 270 pages, price Lm 5.00 plus postage.
7. Xuerb Peter G. (ed), "The Mediterranean's European Challenge - Volume I" ISBN 99909-67-05-9 Media Centre Print 1998, paperback, 192 pages, price Lm 5.00 plus postage.
8. Xuerb Peter G. (ed), "Malta, The European Union and the Mediterranean: Closer Relations in the Wider Context". ISBN 99909-67-04-0 Publishers Enterprises Group Ltd 1998, paperback, 382 pages, price Lm 5.00 plus postage.
9. Xuerb Peter G. (ed), "The Individual in the European Union and Malta: Some Central Issues" ISBN 99909-67-03-2 Publishers Enterprises Group Ltd 1997, paperback, 298 pages, price Lm 5.00 plus postage.
10. Xuerb Peter G. and Pace Roderick (eds), "The European Union, The IGC and The Mediterranean - State of the European Union Conference 1996" ISBN 9909-67-02-4 Publishers Enterprises Group Ltd 1996, paperback, 318 pages, price Lm 5.00 plus postage.
11. Xuerb Peter G. and Pace Roderick (eds), "Economic and Legal Reform in Malta - State of the European Union Conference 1995". ISBN 99909-67-01-6, Malta University Press 1995, paperback, 419 pages, price Lm 5.00 plus postage.
12. Xuerb Peter G. and Pace Roderick (eds), "The State of the European Union - 1994". ISBN 99909-965-4-7, Progress Press, Malta 1994, paper back, 241 pages, price Lm 5.00 plus postage.

EURO-MED INTEGRATION AND THE 'RING OF FRIENDS'

This EDRC publication is the fourth in a series which brings together papers by academics and brilliant young researchers from across the Mediterranean. The papers, reproduced here in the original English or French, seek to present and inspire critical thinking as well as to promote essential background information and data and will contribute to future cross-regional research on the evolving integrational dialogue in the context of EU Enlargement and reform and the New Neighbourhood (or 'Ring of Friends') Policy of the European Union.

This volume follows three volumes, published in 1998, 2000 and 2002 respectively under the titles *'The Mediterranean's European Challenge'*, *'The Mediterranean's European Challenge Volume II'*, and *'Euro-Mediterranean Integration: The Mediterranean's European Challenge Volume III'*, and is the continuing fruit of a Transnational Regional Research Network co-ordinated by the EDRC and made possible by the assistance and support of the European Commission and the University of Malta. Taken together, and read in the context also of the previous three volumes in this series, the papers in this volume explore many facets of the phenomenon that is Euro-Mediterranean Integration in the wider context of Pan-Euro-Mediterranean Integration set in an even wider context of globalisation and the search for a new world order capable of delivering sustainable peace and prosperity in our time.

**EUROPEAN DOCUMENTATION AND RESEARCH CENTRE
UNIVERSITY OF MALTA**

ISBN: 99909-67-22-9 Paperback
ISBN: 99909-67-23-7 Hard Cover