



**Promotion République
«2005-2007»**

**Cycle International Long
Master en Administration Publique**

**L'association entre la Tunisie et l'Union
européenne,
dix ans après.**

Mémoire présenté par
M. MECHICHI Hichem

Sous la direction de :
M. PIETRI Martin
Chargé de missions
Pôle ETUDES
CEES-ENA

Février 2007

Remerciements

Je tiens tout particulièrement à adresser mes remerciements à la direction de l'école ainsi qu'à la direction des études pour m'avoir donné l'occasion de préparer et de présenter ce travail.

Sommaire

	Page
Introduction	4
Première Partie : les aspects institutionnels	6
I. Les organes du partenariat : une structure qui conditionne le fonctionnement	6
1- Composition des organes : prééminence du Conseil d'association sur les autres organes subsidiaires.....	6
A- Le Conseil d'association : un organe politique assurant des fonctions techniques	6
B- Le Comité d'association et les autres organes subsidiaires : des fonctions purement techniques.....	7
2- Fonctionnement des organes : un mode de fonctionnement qui consacre une logique de coopération intergouvernementale	8
A- La fréquence des réunions : un rythme flou	8
B- Le mode de prise de décision : la recherche de consensus.....	9
II. Les compétences des organes : des compétences dirigées vers la création d'une ZLE, objectif économique final de l'accord d'association.....	9
1- Les actes exprimant les compétences des organes.....	9
A- les recommandations.....	9
B- Les décisions	10
2- Domaines des compétences des organes : la mise en œuvre de l'accord d'association en veillant au règlement des différends.....	11
A- la mise en œuvre de l'accord d'association	11
B- Le règlement des différends par la voie politique et l'arbitrage	13
a) Le règlement politique des différends.....	13
b) Le règlement des différends par voie d'arbitrage	13
Deuxième partie : les aspects économiques et financiers.....	15
I- La finalité économique de l'accord d'association : la création d'une ZLE	15
1- Une volonté certaine d'ouverture	18
A- Elimination des entraves à la libre circulation	18
B- Création d'un cadre favorable à la compétitivité de l'entreprise	21
2- Une politique d'accompagnement convaincante et efficace	24
II- Quels outils pour un meilleur financement du partenariat.....	26
1- La mise en place d'une banque euro méditerranéenne, complément des instruments financiers actuels ?	26
A- Les hypothèses écartées	26
a) Le rejet définitif d'une institution bancaire autonome	26
b) Le report de la décision créant une filiale au sein de la BEI.....	28
B- La solution adoptée	29
a) Le fonctionnement de la facilité : substitut temporaire à la filiale de la BEI	29
b) L'évolution de la FEMIP : vers quel statut ?	32
2- Vers la mise en place d'un nouvel instrument financier : substitut aux instruments existants	36
A- Le nouvel instrument financier corollaire de la politique européenne de voisinage	36
a) La politique européenne de voisinage, fondement stratégique du NIF.....	36
b) Le NIF : moyen unique au service de la nouvelle politique	40
B- L'adhésion de la Tunisie à la PEV : paradis ou enfer financier ?.....	50
a) L'adhésion de la Tunisie à la PEV : couronnement d'un long processus.....	50
b) Les impacts de l'adhésion de la Tunisie à la PEV	54

Troisième partie : L'aspect humain, social et culturel : des objectifs ambitieux face à la difficulté de la question migratoire..... 60

I-	L'encadrement normatif de la question migratoire dans le partenariat euro méditerranéen.....	61
1-	Un encadrement normatif d'origine européenne.....	61
A-	Le renforcement du contrôle aux frontières extérieures de l'Union européenne.....	62
B-	La répression des actes liés à l'immigration clandestine.....	63
a)	La répression de la traite des êtres humains.....	63
b)	La répression des actes commis par les passeurs.....	63
C-	La politique de retour des étrangers en situation irrégulière.....	64
a)	La coopération opérationnelle entre les états membres.....	64
b)	Les normes minimales communes pour garantir l'efficacité des politiques en matière de retour.....	65
2-	Un encadrement normatif adapté aux exigences du partenariat euro méditerranéen.....	65
A-	Les priorités du Conseil européen en matière de politique d'immigration dans le cadre du partenariat euro méditerranéen.....	65
B-	Les orientations de la Commission européenne relatives à la question migratoire dans le contexte du partenariat euro méditerranéen.....	67
II-	Les perspectives d'évolution de la question migratoire dans le cadre de la politique européenne de voisinage.....	69
1-	Un objectif ambitieux : la création d'un « espace euro méditerranéen de liberté, de sécurité et de développement équilibré ».....	70
A-	La logique de la politique européenne de voisinage.....	70
B-	La projection de la dimension justice et affaires intérieures dans le partenariat euro méditerranéen.....	71
2-	Des moyens limités : un fondement différentiel de la politique européenne de voisinage.....	75
A-	La promotion au niveau du discours politique européen actuel de la conclusion des accords de réadmission.....	76
B-	Les accords de réadmission dans le contexte du partenariat euro méditerranéen : vers une nouvelle génération d'accords de réadmission.....	77
a)	Les clauses type insérées dans les accords d'association.....	77
b)	Les accords bilatéraux de réadmission.....	78
	Conclusion.....	79

Introduction

La méditerranée vue comme un espace de solidarité et de convergence politique et économique est une idée assez récente. Elle a été impulsée par la mise en place d'un partenariat euro méditerranéen qui réunirait dans une coopération équilibrée, généreuse mais aussi exigeante, l'Union européenne d'un côté, et les pays de la rive méridionale et orientale de la méditerranée, d'un autre côté.

Ce partenariat a été initié par la déclaration de Barcelone du 27 novembre 1995, mais une coopération euro méditerranéenne privilégiée existait bien avant. En effet, à la suite à la décolonisation, la coopération économique prend un sens essentiel et de nombreux coopérants sont envoyés dans les territoires anciennement colonisés pour préparer la transition avec l'indépendance. C'est la France qui fait reconnaître que l'Europe doit avoir des relations particulières avec différents pays, et notamment, la Tunisie et le Maroc. Des premiers accords d'association seront alors signés en 1969 avec ces deux pays.

En 1972, l'Union européenne ne se contente plus de cette approche bilatérale et définit l'Approche Globale Méditerranéenne qui se caractérise d'abord par des accords commerciaux, mais aussi des accords agricoles et accords de financement au profit de la Jordanie et de l'Égypte.

Les pays méditerranéens jouissent d'un système commercial privilégié appelé « préférences commerciales asymétriques ». Ce système est fondé sur l'idée « qu'il est injuste de traiter de manière égale des choses inégales ». Il garantit aux pays méditerranéens l'accès au marché communautaire (franchise tarifaire et contingente totale aux produits industriels originaires des pays méditerranéens, à l'exception de certains produits sensibles parce que susceptibles de concurrencer trop fortement les produits européens- tissus, engrais, phosphates, produits agricoles...). En échange, les importations de l'Union européenne bénéficient de la clause de la nation la plus favorisée.

Le bilan de l'Approche Globale Méditerranéenne est largement positif. Il se caractérise en effet par une multiplication par cinq des échanges et par une augmentation conséquente des mouvements de capitaux entre ces deux zones. Mais cette coopération positive reste cependant très limitée dans la mesure où entre 1972 et 1978, seuls 11,5% de l'aide au développement de l'Europe va aux pays méditerranéens alors que 67% de cette même aide va aux pays de la zone Afrique – Caraïbes – Pacifique et 12% aux pays de l'est.

Face à ce bilan, l'Union européenne juge les politiques menées au profit des territoires du sud de la méditerranée insuffisantes et procède à un réajustement du dispositif de 1972 avec notamment un meilleur accès au marché communautaire pour les produits des pays du sud de la méditerranée : c'est la politique méditerranéenne rénovée, qui témoigne de la volonté de l'Europe d'améliorer son partenariat avec les pays du sud.

Se dessinent dès ce moment les sources de la déclaration de Barcelone de 1995 avec deux composantes essentielles : la volonté de coopération entre le nord et le sud de la méditerranée et la politique des regroupements régionaux, fondées sur le dialogue euro arabe.

La déclaration de Barcelone se donne pour ambition de constituer un véritable socle pour le partenariat euro méditerranéen, porteur des rêves et des attentes de chacun mais elles recèlent en son sein les craintes des signataires à entamer un partenariat mutuel alors que beaucoup de choses les opposent.

En effet, la déclaration de Barcelone expose les difficultés auxquelles sont confrontées les pays du sud : lourdement endettés, ils souffrent des politiques d'ajustements structurels que leur imposent les autorités financières internationales.

Sur le plan culturel et social, il est facile de constater la réémergence de problèmes récurrents relatifs à l'immigration et à la politique d'octroi des visas. Dans ce débat il est important de remarquer la prudence du nord à ne pas s'engager.

Consciente de l'importance stratégique de l'espace euro méditerranéen pour son économie, la Tunisie a été l'un des premiers pays à signer un accord d'association avec les Communautés européennes le 17 juillet 1995. Cet accord prévoit notamment l'instauration d'une Zone de Libre Echange entre l'UE et la Tunisie à l'horizon de 2008.

Ce rapport se propose de dresser un premier bilan, sans aucune prétention d'exhaustivité, des dix années d'application de l'accord d'association ou du partenariat Tunisie/UE.

Il sera question dans une première partie d'examiner les aspects institutionnels du partenariat. La deuxième partie sera consacrée aux aspects économiques et financiers et notamment la création d'une Zone de Libre Echange considérée comme finalité économique essentielle du partenariat.

Enfin, la troisième partie sera consacrée à l'étude de la difficulté de la question migratoire et surtout sécuritaire qui « hypothèque » la volonté commune des représentants des deux rives de la méditerranée d'approfondir les échanges humains, culturels et sociaux.

Première Partie : les aspects institutionnels

Les organes institués par le partenariat UE/Tunisie sont structurés d'une manière à influencer sur son fonctionnement (I). Leurs compétences sont orientées vers l'objectif économique essentiel de l'accord d'association, en l'occurrence la création d'une Zone de Libre Echange (II).

I. Les organes du partenariat : une structure qui conditionne le fonctionnement

La lecture de tous les accords d'associations conclus par l'Union européenne avec ses associés méditerranéens et notamment la Tunisie, laisse entrevoir deux grandes rubriques à influence mutuelle. En fait, la composition des organes (1) institués par chaque accord a certainement un grand impact sur leur mode de fonctionnement (2).

1- Composition des organes : prééminence du Conseil d'association sur les autres organes subsidiaires

Les organes institués par l'accord d'association et les actes postérieurs se caractérisent par la prééminence du Conseil d'association (A) qui représente l'organe principal de la mise en œuvre de l'accord. Ceci ne doit pas occulter le rôle joué par le Comité d'association et les autres organes subsidiaires (B).

A- Le Conseil d'association : un organe politique assurant des fonctions techniques

Selon la même logique de l'accord de coopération du 25 avril 1976 entre la Tunisie et la Communauté Européenne qui a institué un Conseil de coopération, l'accord d'association, dans son article 78, a prévu la création d'un Conseil d'association.

Malgré la mixité de l'accord d'association, l'aspect bilatéral est omniprésent dans tout l'accord. En ce qui concerne le Conseil d'association, ce caractère se manifeste dans sa composition puisqu'il est constitué de deux délégations seulement : une représentant la Tunisie et l'autre représentant l'Union européenne composée des membres du Conseil de l'Union européenne et des membres de la Commission des Communautés Européennes. En fait, « chaque délégation a le même poids économique entre les partenaires »¹. Ce système de représentation unique de l'Union n'était pas prévu par les accords conclus avec la Grèce ou la Turquie qui exigent la présence des représentants des Etats membres à côté des représentants de la Commission et du Conseil des Communautés Européennes.

Mais en vue « d'alléger le fonctionnement du mécanisme institutionnel de l'accord et d'assurer la continuité de sa mise en œuvre sur le plan technique »², l'article 4 du règlement intérieur du Conseil du 14 juillet 1998 ouvre la possibilité aux membres du Conseil de se faire accompagner des fonctionnaires. Ce même article ouvre la possibilité à un représentant de la Banque Européenne d'Investissement d'assister « aux sessions du Conseil d'association, en qualité d'observateur, lorsque les questions concernant la banque figurent à l'ordre du jour ». Ceci démontre que malgré le caractère politique prépondérant du Conseil, les fonctions techniques occupent aussi une place importante.

Le même souci d'allégement du travail du Conseil et d'éviter son blocage, apparaît au niveau de l'article 3 de son règlement intérieur qui prévoit la possibilité pour ses membres de se faire représenter. Contrairement aux accords d'associations conclus par les communautés

¹ RAUX (J) MAESCH-MOUGIN (C) « Les relations extérieures de la CEE », RTDE N° 1, 1973, p. 272

² BELHADJ-BOSTANGI (R) « Les organes institués par les accords d'association : statut et fonctions », Communication donnée lors du colloque des 26-27 novembre 1997 tenu à la Faculté des Sciences Juridiques Politiques et Sociales de Tunis, p.5.

européennes avec la Turquie, Chypre et la Grèce qui exigent que les représentants des ministres soient des ambassadeurs, rien dans le règlement intérieur du Conseil d'association ni dans l'accord lui-même n'est précisé sur le rang ou la qualité de ces représentants. Mais en pratique, il s'agit toujours d'ambassadeurs.

B- Le Comité d'association et les autres organes subsidiaires : des fonctions purement techniques

A l'instar de tous les autres accords d'associations de troisième génération, l'accord d'association conclu entre la Tunisie et les Communautés européennes institue dans son article 81 un Comité d'association qui, par les fonctions qui lui sont attribuées (gestion de l'accord), est un organe technique.

Cet aspect est d'ailleurs présent dans sa composition. En fait, il siège au niveau des fonctionnaires. Il est régi par le même principe de bilatéralisme que le Conseil d'association puisque la Communauté européenne n'est représentée que par une seule délégation.

Force est de noter que le Comité d'association, à côté du Conseil d'association, n'est pas le seul organe créé par l'accord d'association. En effet, le protocole numéro 4 annexé à l'accord, et qui constitue une partie intégrante de celui-ci, relatif à la définition de la notion de « produits originaire » et aux méthodes de coopération administrative, a institué dans son article 40 un comité de coopération douanière³. Sa composition est bilatérale et marquée par l'aspect technique de ses fonctionnaires puisqu'il est « composé, d'une part, d'experts douaniers des états membres et de fonctionnaires des services de la Commission des Communautés européennes qui ont les questions douanières dans leurs attributions et, d'autre part, d'experts douaniers de Tunisie »⁴.

D'un autre côté, l'article 84 de l'accord d'association, confère au Conseil d'association le pouvoir de « décider de constituer tout groupe de travail ou organe nécessaire à la mise en oeuvre de l'accord ». C'est sur cette base qu'a été créé un groupe de travail sur les affaires sociales par décision du Conseil du 3 Septembre 1994⁵ du titre IV de l'accord. En raison des tâches techniques qui lui sont attribuées, comme c'est le cas pour le Comité d'association, ce groupe de travail est composé de « fonctionnaires des états membres des Communautés européennes, de la Tunisie et de la Commission des Communautés européennes assistés par des fonctionnaires du secrétariat général du Conseil de l'Union européenne »⁶. Ce groupe de travail s'est réuni en Avril 2001 pour examiner la question de l'égalité de traitement entre les travailleurs tunisiens et ceux de l'Union européenne ainsi que d'autres questions de sécurité sociale⁷.

³ Suivant l'article 40, ce comité est « chargé de l'application correcte et uniforme du présent protocole et d'exécuter toute autre tâche dans le domaine douanier qui pourrait lui être confiée ». D'ailleurs, l'article 14 du protocole n°5 sur l'assistance mutuelle en matière douanière entre les autorités administratives, prévoit la possibilité de proposer au Conseil d'association les modifications qui devraient être apportées à ce protocole par l'intermédiaire du Comité de coopération douanière.

⁴ Article 40 du protocole n° 4 relatif à la définition de la notion de « produits originaires » et aux méthodes de coopération administrative.

⁵ Décision n° 2/1999 du Conseil d'association entre les Communautés européennes et leurs états membres, d'une part, et la République Tunisienne, d'autre part du 3 Septembre 1999 portant création d'un groupe de travail sur les affaires sociales, JOCE, L 258/28 du 05 octobre 1999.

⁶ Article 6 § 1 de la décision du Conseil d'association n° 2/1999 précitée.

⁷ *in*. « Le processus de Barcelone, le partenariat Europe Méditerranée », Synthèse 2001, Commission européenne.

En outre, le Conseil d'association a décidé, lors de sa réunion du 30 septembre 2003, la création de six sous-comités⁸ auprès du Comité d'association. Il s'agit respectivement de sous-comités intitulés : (1) Marché intérieur (2) Industrie, commerce et service (3) Transport, Environnement et énergie (4) Recherche et innovation (5) Agriculture et pêche et (6) justice et sécurité⁹. En se référant aux règlements intérieurs de ces sous-comités annexés à la décision, on note le respect du caractère bilatéral et de parité dans leur composition puisqu'ils sont composés de représentants de la Communauté européenne et de ses états membres et de représentants de l'état tunisien. Ceci est la marque des fonctions technique qui leurs sont attribuées.

2- Fonctionnement des organes : un mode de fonctionnement qui consacre une logique de coopération intergouvernementale

Comme l'ont précisé certains auteurs,¹⁰ « la logique volontariste de la coopération intégrale intergouvernementale égalitaire par essence (égalité de jure) justifie le mode de fonctionnement du Conseil, du Comité et des autres organes subsidiaires ». Ceci se vérifie tant au niveau de la fréquence des réunions des organes (A) qu'au niveau de leurs modes de prise de décisions (B).

A- La fréquence des réunions : un rythme flou

Afin de garantir le dialogue entre les parties, le Conseil d'association est tenu de se réunir une fois par an¹¹. Toutefois, il peut se réunir en session extraordinaire à la demande de l'un des partenaires mais seulement si « les parties en conviennent »¹².

Force est de noter que cette fréquence des réunions n'a pas été toujours respectée. En fait, dès l'entrée en vigueur de l'accord le 01 mars 1998, le Conseil ne s'est réuni que quatre fois. Ceci peut mettre en péril l'objectif primordial de l'accord tel que dégagé de la Conférence de Barcelone de 1995 qui est le maintien du dialogue politique entre l'Union européenne et l'état associé qui est la fonction primaire du Conseil d'association. En effet, l'Union européenne a déclaré qu'un dialogue politique, mené de façon régulière, favorise la compréhension mutuelle, le rapprochement des positions et l'établissement de liens durables de solidarité entre partenaires¹³.

En se référant au règlement intérieur au Comité d'association on constate qu'il ne précise aucune fréquence de ses réunions puisqu'il est appelé à se réunir « lorsque les circonstances l'exigent avec l'accord des deux parties »¹⁴.

De même, et concernant les autres organes subsidiaires, aucune fréquence n'est prévue pour leurs réunions. En fait, le groupe de travail sur les affaires sociales « se réunit d'un commun accord entre les parties sur convocation de son président »¹⁵. Concernant les six sous-comités créés par le Conseil d'association en 2003, ils tiennent leurs réunions « seulement lorsque la nécessité en est clairement avérée comme, par exemple, lorsque les relations avec la Tunisie

⁸ Décision n° 1/2003 du Conseil d'association UE Tunisie du 30 septembre 2003 portant création de sous-comités du Comité d'association, JOUE L311/14 du 27-11-2003.

⁹ Annexe 1 de la décision n° 1/2003 du Conseil d'association précité.

¹⁰ Notamment LIMAM (J) dans son article « l'évaluation du cadre institutionnel établi par le partenariat euro méditerranéen », *in*. The mediterranean's european challenge, vol III, sous la direction de Peter G. Xuereb, PEG Université de Malte 2002, p.116.

¹¹ Article 78 § 1 de l'accord d'association et l'article 2 du règlement intérieur du Conseil d'association.

¹² Article 2 du règlement intérieur du Conseil d'association.

¹³ Déclaration de l'Union européenne à l'occasion de la quatrième session du Conseil d'association UE-Tunisie, le 25 septembre 2003.

¹⁴ Article 2 du règlement intérieur du Comité d'association.

¹⁵ Article 3 de la décision n° 2/1999 du Conseil d'association.

dans un des secteurs identifiés permettraient d'aller au-delà des résultats atteints dans le cadre de la coopération au niveau régional »¹⁶.

B- Le mode de prise de décision : la recherche de consensus

A l'exception du Conseil d'association et du Comité d'association, tous les autres organes n'ont pas un pouvoir de décision. La composition paritaire de ces deux organes influe leur mode de prise de décision. En fait, ils ne peuvent se prononcer qu'à l'unanimité¹⁷.

Malgré que cette exigence « répond bien au souci de l'égalité juridique entre partenaires souverains, puisqu'elle implique que chaque partie soit représentée d'une seule voix »¹⁸, elle peut être néfaste pour tout le processus décisionnel issu de l'accord d'association. En effet, la prise de décision à l'unanimité signifie un droit de veto pour chaque partie. Ceci implique nécessairement un risque de blocage certain qui peut être la source de paralysie du fonctionnement de tout l'accord d'association surtout s'il survient au niveau du Conseil d'association qui constitue, en vérité, « la principale et la seule institution possédant de véritables pouvoirs »¹⁹.

Pour remédier à ce risque, on a proposé la mise en place d'autres institutions en vue de rétablir l'équilibre institutionnel²⁰. Mais on note que malgré la mise en place de nouveaux organes (le groupe de travail sur les affaires sociales et les six sous-comités) ils n'ont pas été dotés de pouvoir décisionnel. Ceci est la preuve que les deux parties veulent préserver l'égalité souveraine qui caractérise le fonctionnement de l'accord même au risque de le paralyser.

II. Les compétences des organes : des compétences dirigées vers la création d'une ZLE, objectif économique final de l'accord d'association

La mise en place d'une Zone de Libre Echange étant l'objectif essentiel poursuivi par l'accord d'association, tous les organes qu'il a institué naviguent dans des domaines de compétence (2) qui favorisent sa réalisation. Mais cet exercice de ces compétences doit être exprimé par certaines catégories d'actes émanant de ces organes (1).

1- Les actes exprimant les compétences des organes

La lecture de l'accord d'association nous révèle que seulement le Conseil d'association et le Comité ont de réels pouvoirs et peuvent se prononcer soit par la voie de la recommandation (A) soit par la voie de la décision (B).

A- les recommandations

Le règlement intérieur du Comité d'association est venu confirmer l'attribution de cet organe le pouvoir de formuler des recommandations. En effet, devant le silence des dispositions de l'accord d'association à ce sujet, en ne lui attribuant qu'un pouvoir de décision pour la gestion

¹⁶ Exposé des motifs de la proposition présentée par la Commission des Communautés européennes de décision du Conseil relative à la position de la Communauté au sein du Conseil d'association concernant la mise en œuvre de l'article 84 de l'accord euro-méditerranéen une association entre les Communautés européennes et leurs états membres, d'une part, et la République Tunisienne, d'autre part, Non publiée.

¹⁷ Unanimité prévue pour la prise des décisions par le Conseil par l'article 80 § 3 de l'accord d'association et par l'article 10 § 1 de son règlement intérieur. Quant au Comité d'association cette règle est prévue par le § 2 de l'article 83 de l'accord.

¹⁸ CHOUCHE (W) BELHADJ-BOSTANGI (R) « les institutions du partenariat euro-méditerranéen » *in*. The Mediterranean's European Challenge, vol II, sous la direction de Peter G. Xuereb, PEG Université de Malte 2000, p. 250.

¹⁹ BELHADJ-BOSTANGI (R), article précité, p.7.

²⁰ Solution proposée par R. Bostangi dans son article précité page 7 et par J. Limam page 109.

de l'accord (article 83), on a ²¹pu lui attribuer cette compétence en se basant sur le principe « qui peut le plus peut le moins », mais surtout en raison de la possibilité de délégation des compétences du Conseil ouverte par l'article 81 paragraphe 2 de l'accord d'association. C'est d'ailleurs la solution adoptée par le règlement intérieur du Comité d'association dans son article 8²². Ces actes peuvent donc être formulés par le Conseil d'association et par le Comité.

Devant le silence de l'accord d'association quant à la définition des recommandations, et considérant que cet acte est emprunté aux actes pris par les institutions de l'Union européenne, on doit recourir à la définition donnée par l'article 249 du traité sur les Communautés européennes (ex-article 189). En effet, selon G.Isaac, « les recommandations...sont des invitations à adopter telle ou telle règle de conduite ».²³ Ces actes sont dénués de toute force obligatoire et l'accord d'association n'oblige les parties associées à ne prendre aucune mesure d'exécution de ces recommandations.

Cependant, sur un plan politique, et considérant le fait que les recommandations sont prises, soit par le Conseil soit par le Comité, à l'unanimité, elles ont une importance incontestable vis-à-vis des associés. En effet, elles « reflètent la position commune des parties et disposent d'une autorité morale particulièrement grande »²⁴.

B- Les décisions

Contrairement aux recommandations, les décisions prises par le Conseil et le Comité d'association se caractérisent par leur caractère obligatoire (article 80 et 83 de l'accord d'association) puisqu'elles constituent le principal acte de mise en œuvre de l'accord.²⁵

En outre, les parties sont tenues de prendre les mesures que nécessite leur exécution. Ceci pose la question de l'applicabilité directe des décisions. Il faut distinguer deux phases : avant et après l'arrêt Sevince.

Dans un premier temps, ces décisions devaient faire l'objet de mesures d'exécution prises, soit par le Conseil des Communautés européennes qui prenaient souvent la forme de règlements, soit « au cas où les décisions du Conseil d'association relèvent d'un domaine qui...n'est pas de la compétence de la Communauté, les états membres prennent directement les mesures d'application nécessaires »²⁶. Ceci impliquerait que si aucune mesure d'exécution n'a été prise, la décision reste dépourvue de toute applicabilité directe.

Mais pour assurer le bon fonctionnement de l'association via l'applicabilité directe des décisions émanant des organes créés par les accords d'association, la Cour de Justice des Communautés Européennes a adopté une autre solution dans l'arrêt Sevince²⁷ en concluant à l'applicabilité directe de ces décisions. La Cour a précisé en outre que « les dispositions du Conseil d'association doivent répondre aux mêmes conditions que celles valant pour les dispositions de l'accord lui-même ». Les termes de ces décisions doivent donc être clairs,

²¹ LARBI (B) « La dimension politique de l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne », mémoire de DEA, Faculté des Sciences Juridiques, Politiques et Sociales de Tunis.

²² « Dans les cas déterminés où le Comité d'association est, en vertu de l'accord euro méditerranéen, habilité par le Conseil d'association à prendre des décisions et/ou des recommandations, ces actes portent respectivement le titre de « décision » et de « recommandation » suivi d'un numéro d'ordre, de la date de leur adoption et d'une indication de leur objet »

²³ ISAAC (G), Droit communautaire général, Paris, Armand Colin, 8^{ème} édition, 2001, p. 132.

²⁴ LYCOURGOS (C) L'association avec union douanière : un mode de relations entre la CEE et états tiers, PUF 1994, p.53.

²⁵ C'est le même mécanisme prévu par tous les accords d'associations conclus par l'Union européenne.

²⁶ BELHADJ-BOSTANGI (R) article précité, p.16.

²⁷ CJCE, 20 septembre 1990, Sevince staät secretaries Van Justitie, aff. C-192/89, Rec. 1990, I-3641

précis et inconditionnels²⁸. La position de la juridiction européenne semble être basée sur le fait que ces décisions sont rattachées directement à l'accord, alors que « la justification véritable semble résider principalement dans le fait que les parties contractantes, dont la communauté, ont dans l'accord, habilité les organes considérés à arrêter des décisions de ce type avec effet contraignant »²⁹.

La solution adoptée par la CJCE quant à l'applicabilité directe des décisions, doit être étendue à la question de leur effet directe, c'est-à-dire la possibilité pour les particuliers de les invoquer juridictionnellement.

Néanmoins, cette question d'effet direct met en cause le problème de la publication des décisions des organes institués par les accords d'association. En effet, leur publicité relève plutôt de l'exception que de la règle puisque l'article 7 du règlement intérieur du Conseil d'association stipule que « sauf décision contraire, les séances du Conseil d'association ne sont pas publiques. »³⁰ En pratique, aucune décision du comité n'a été publiée alors que les autres décisions du Conseil d'association ont fait l'objet de publication. Force est de noter qu'elles n'ont été publiées que dans le Journal Officiel des Communautés Européennes et aucune n'a été publiée au Journal Officiel de la République Tunisienne. Ceci est dû au fait que ces décisions n'ont pas d'effet direct en Tunisie puisque son système juridique ne reconnaît pas l'effet direct des règles internationales. Alors qu'au sein de l'Union européenne « l'effet direct...ne saurait en outre être contesté du seul fait de l'absence de publication des décisions...En effet, le défaut de publication de ces décisions, s'il peut faire obstacle à ce que des obligations soient imposées à un particulier, n'est pas de nature à priver ce dernier de faculté de faire valoir, à l'égard d'une autorité publique, les droits que ces décisions confèrent »³¹.

Cette différence est source d'inégalité entre les ressortissants des deux parties associées et c'est le rôle du juge tunisien de tirer de l'obligation qui incombe aux deux parties de prendre les mesures d'exécution des décisions l'invocabilité du « droit de l'association »³² pour que le citoyen tunisien puisse en tirer profit autant que le citoyen européen.

2- Domaines des compétences des organes : la mise en œuvre de l'accord d'association en veillant au règlement des différends

La compétence essentielle des organes est la mise en œuvre de l'accord d'association pour aboutir à la mise en place de la zone de libre échange (A). Mais, certains différends pourraient surgir entre les deux associés et pourraient être résolus soit par un règlement politique soit par un arbitrage (B).

A- la mise en œuvre de l'accord d'association

Etant un accord cadre, l'accord d'association conclu entre la Tunisie et l'Union européenne donne aux organes le soin de le mettre en œuvre et d'assurer son application.

Il faut souligner que seuls les deux organes principaux créés par l'accord lui-même, c'est-à-dire le Conseil et le Comité d'association, ont des véritables pouvoirs. En fait, les autres organes subsidiaires ne sont chargés que de la gestion de la coopération sectorielle sans

²⁸ Jurisprudence de la CJCE issue de son arrêt Demirel, 30 septembre 1987, Aff. 12/86, Rec, p.3718

²⁹ GILSDORF (P) « Les organes institués par des accords communautaires : effets juridiques de leurs décisions. (Observations à propos notamment de l'arrêt de la CJCE dans l'affaire C 192/89) », p.332.

³⁰ De même, l'article 5 du règlement intérieur du Comité d'association intitulé « publicité » prévoit que « sauf décision contraire, les réunions du Comité d'association ne sont pas publiques ».

³¹ Point 24 de l'arrêt Sevin, précité.

³² LIMAM (J) article précité, p. 113.

pouvoir de décision puisqu'ils ne sont tenus que de présenter des rapports au Comité d'association sur leurs activités.

Cependant, malgré l'accroissement du rôle du Comité d'association dans les accords d'association de troisième génération, en lui attribuant des pouvoirs indépendamment des compétences déléguées par le Conseil, ses compétences restent d'attribution. En effet, « la répartition des compétences entre le Conseil et le Comité est hiérarchisée »³³, mais elle reste néanmoins imprécise et il est difficile de cerner avec précision les compétences respectives de chaque organe puisqu'elles se recoupent et se complètent.

Comme on l'a déjà précisé, le Conseil d'association représente l'organe le plus important au sein de l'accord. Il apparaît en fait comme « l'institution qui assure l'application et le développement progressif du régime d'association »³⁴ grâce aux compétences larges qui lui sont attribuées. Mais force est de noter que malgré l'importance de ses compétences, il n'a pas de compétences générales puisque l'article 80 de l'accord cantonne son pouvoir de décision dans la seule hypothèse de la réalisation des objectifs fixés par l'accord, et dans les cas prévus par celui-ci. « Il s'agit de deux conditions cumulatives »³⁵ à l'opposé des pouvoirs attribués aux conseils constitués par des accords d'association avec union douanière comme celui conclu entre l'Union européenne et la Grèce qui permet dans son article 70 au Conseil d'intervenir « lorsqu'une action commune des parties contractantes apparaît nécessaire, pour atteindre dans la mise en œuvre du régime d'association, l'un des objectifs de l'accord sans que celui-ci ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet »³⁶. La différence des buts recherchés par les deux catégories d'accords explique cette différence d'attribution de compétence. En outre, « certains accords comme l'accord d'association avec union douanière de deuxième génération conclu par l'Union européenne et Chypre ne contient pas une disposition qui confère des compétences d'ordre général »³⁷.

Les compétences du Conseil d'association peuvent être classées en deux catégories : des compétences politiques et autres économiques. Sur le plan politique, le Conseil d'association représente le forum de dialogue privilégié entre les parties associées grâce surtout au rang des participants (des ministres). « C'est une nouveauté par rapport aux accords de 1976 qui ne prévoyait aucun dialogue politique »³⁸ qui s'ajoute au dialogue multilatéral institué par la Conférence de Barcelone de 1995. D'ailleurs, l'Union européenne lors de sa déclaration à l'occasion de la quatrième session du Conseil d'association UE-Tunisie, après avoir exprimé son attachement à la poursuite et l'intensification du dialogue politique, s'est félicitée « de l'attitude d'ouverture adoptée par la Tunisie à cet égard »³⁹. Sur le plan économique, le Conseil veille à la mise en œuvre de la zone de libre échange même si l'accord a prévu les mesures de démantèlement tarifaires.

Le Comité d'association joue aussi un rôle important dans le domaine économique, à côté de sa participation dans la relance du dialogue politique, puisqu'il est chargé en vertu de l'article 27 paragraphe 2 alinéa 3 de l'accord d'éliminer toutes les mesures qui perturbent son fonctionnement. En outre, il représente un cadre consultatif entre partenaires qui se caractérise

³³ *Ibid.* p. 110.

³⁴ LYCOURGOS (C) *op. cit.* p 50.

³⁵ BELHADG-BOSTANGI (R) article précité, p 10.

³⁶ Accord d'association UE-Grèce

³⁷ ARFAWI (K) « la mise en œuvre de l'accord d'association conclu par la Tunisie et l'Union européenne », Mémoire de DEA, Faculté des Sciences Juridiques, Politiques et Sociales de Tunis 1997-1998, p.46.

³⁸ *in* « Le nouvel espace économique euro-méditerranéen », Etude rédigée par le Club de Bruxelles sous la direction de N. Fridhi et J. Quatermer, 1996, p. 88.

³⁹ Déclaration de l'Union européenne à l'occasion de la quatrième session du Conseil d'association UE-Tunisie, 25 septembre 2003, Non Publiée.

par la régularité et la fréquence de ses réunions. C'est d'ailleurs la marque de fonctions qui sont dominées par le caractère technique, d'autant plus que tous les organes subsidiaires sont sous son contrôle. C'est « l'organe qui assure la continuité des relations d'association et le bon fonctionnement de l'accord euro méditerranéen⁴⁰ ».

En fait, la création des comités ou des groupes de travail (groupe de travail sur les affaires sociales, Comité de coopération douanière et les six sous-comités d'association) permet aux deux partenaires de se pencher sur des problèmes qui s'attachent à plusieurs secteurs ce qui permet en fin de compte de bien faire fonctionner l'association en éliminant les problèmes qui peuvent surgir. Le seul regret est le fait qu'ils sont dépourvus de tout pouvoir de décision et qu'ils doivent rendre compte de leur travail au Comité d'association, qui lui-même doit soumettre la question au Conseil d'association.

B- Le règlement des différends par la voie politique et l'arbitrage

L'accord d'association prévoit deux modalités de règlement des différends : soit le règlement politique (a), soit le règlement par voie d'arbitrage (b).

a) Le règlement politique des différends

L'article 86 de l'accord d'association prévoit la possibilité pour chaque partie de « saisir le Conseil d'association de tout différend relatif à l'application et l'interprétation » de l'accord. Il s'agit en fait du mécanisme principal de règlement des différends qui peuvent surgir entre les parties.

C'est un système emprunté au droit international, puisque dans les relations étatiques on essaie toujours de résoudre les problèmes par la voie des concertations ou des négociations diplomatiques. Ceci permet aux deux parties de trouver une solution concrète après échange de points de vue. Ce système ne permet pas une médiation d'une tierce partie.

Si les parties arrivent à une solution, le Conseil d'association doit se prononcer par voie de décision. Grâce à la règle de l'unanimité, la solution trouvée serait alors le fruit d'un commun accord entre les deux partenaires ce qui lui donnerait, à côté des effets juridiques contraignants de la décision, une portée morale très importante. Ce consensus est la marque de respect de la souveraineté des deux parties.

D'ailleurs, l'absence de tout délai pour l'engagement de la procédure de l'arbitrage permet « aux parties de rechercher une solution politique à leur différend aussi longtemps qu'elles sont toutes deux intéressées par un règlement politique »⁴¹.

Ce pendant, ces avantages ne doivent pas occulter le fait que l'aboutissement de la procédure dépend de l'état des relations entre les deux partenaires. Cet élément est à prendre en considération surtout au vue du déséquilibre politique et économique qui existe entre l'Union européenne et l'Etat associé, en l'occurrence la Tunisie⁴². Cette situation peut favoriser les européens en les rendant en position de force.

b) Le règlement des différends par voie d'arbitrage

Au cas où le Conseil d'association n'arrive pas à trouver une solution au différend qui a surgi entre les partenaires, chaque partie peut recourir à l'arbitrage prévu par l'article 86 paragraphe 4 de l'accord en notifiant à l'autre partie la désignation d'un arbitre. Cette dernière est tenue

⁴⁰ Article 13 § 2 du règlement intérieur du Conseil d'association.

⁴¹ LEGER (P) « Le règlement des différends relatifs à l'interprétation et à l'application des accords d'association », Communication présentée lors du colloque des 26-27 novembre 1997 tenu à la faculté des Sciences Juridique Politiques et Sociales de Tunis, p. 12.

⁴² BELHADG-BOSTANGI (R) article précité, p. 23

dans un délai de deux mois de désigner un deuxième arbitre. Le dernier membre du collège arbitral sera désigné par le Conseil d'association d'un commun accord entre les deux parties. Mais malgré la souplesse et la parité entre partenaires qu'offre le mécanisme d'arbitrage, plusieurs lacunes doivent être mentionnées. D'abord, les décisions rendues par les arbitres doivent faire l'objet de mesures exécutoires par les parties⁴³. Ensuite, aucun délai n'est fixé pour les arbitres pour rendre leur décision. Enfin, la désignation du troisième arbitre par le Conseil d'association peut s'avérer problématique. En effet, « si les parties ne sont pas capables de parvenir à une solution négociée, si l'une d'entre elles a certainement raison et si l'autre est clairement dans son tort, les représentants de cette dernière au Conseil d'association pourraient bloquer la procédure en refusant de donner leur accord sur le nom d'un troisième arbitre »⁴⁴. Ceci risque de paralyser le déclenchement de la procédure arbitrale et d'être la cause de nouvelles tensions entre les parties. La solution serait alors d'arrêter à l'avance une liste d'arbitre parmi lesquels le troisième arbitre doit être choisi⁴⁵. Et pour éviter totalement le risque de paralysie du mécanisme, l'instauration d'un organe permanent de règlement des différends serait le meilleur remède.

⁴³ L'article 86 point 4 de l'accord d'association dispose que « chaque partie au différend est tenue de prendre les mesures requises pour l'application de la décision des arbitres ».

⁴⁴ LEGER (P) article précité, p. 13

⁴⁵ Solution proposée par P. LEGER.

Deuxième partie : les aspects économiques et financiers

La finalité économique essentielle de l'accord d'association conclu entre la Tunisie et l'Union européenne est la création d'une ZLE (I), ce qui nécessite un effort financier conséquent (II).

I-La finalité économique de l'accord d'association : la création d'une ZLE

Le choix de l'ouverture paraît aujourd'hui comme une nécessité incontournable malgré tous les enjeux que ceci comporte.

La Tunisie a connu dans ses rapports avec l'Europe une évolution remarquable tracée par les différents accords qui la faisaient bénéficier dans un premier temps d'un traitement préférentiel sans aucune obligation de réciprocité. Il s'agit de l'accord commercial du 28 mars 1969 conclu pour une durée limitée à cinq ans. Il fut remplacé par l'accord du 25 avril 1976 sans qu'il y ait véritablement modification du système préférentiel sur lequel il est fondé. Cependant, plusieurs facteurs ont milité pour le renouvellement de la coopération entre la Tunisie et l'UE en passant d'une logique d'état assisté à la logique d'état partenaire⁴⁶.

En effet, la Tunisie ainsi que la Commission européenne se sont concertés pour la conclusion d'un accord global mieux adapté aux exigences des nouvelles règles du commerce international. Les accords préférentiels qui régissent les relations économiques entre la Tunisie et la CEE sont devenus incompatibles avec le principe de non discrimination auquel on ne peut déroger que lorsqu'on est en présence d'une union douanière ou d'une zone de libre échange (ZLE). L'article 24 § 8 du GATT définit cette zone comme étant « un groupe de deux ou plusieurs territoires douaniers entre lesquels les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives...sont éliminés pour l'ensemble des échanges commerciaux portant sur les produits originaires des territoires consécutifs de la zone de libre échange ».

C'est ainsi que la ZLE apparaît comme un espace caractérisé par la libre circulation des marchandises où les états membres se sont mis d'accord pour éliminer tous les obstacles qu'ils soient douaniers ou non tarifaires aux échanges de biens. Ce qui la diffère de l'union douanière c'est que les partenaires ne sont pas tenus à un tarif douanier commun à l'égard des pays tiers, mais conservent leur propre régime douanier. L'accord de 1995 qui vient remplacer l'accord de coopération de 1976, s'insère précisément dans ce cadre caractérisé par l'émergence de nouvelles règles de libéralisation⁴⁷.

L'accord d'association de 1995 repose sur la mise en place d'une ZLE. L'article 6 de cet accord dispose que « la Communauté et la Tunisie établissent progressivement une ZLE pendant une période de transition de douze années au maximum à compter de la date d'entrée en vigueur du présent accord ».

P. PESCATORE définit l'association comme étant « un lien permanent général et institutionnalisé de coopération qui consacre une participation des pays tiers aux objectifs communautaires »⁴⁸.

⁴⁶ HEN (Chr.), « Coopération – partenariat », *Revue franco-maghrébine de droit*, n° 5, 1997, p. 200 : « Au moment des négociations sur le renouvellement des accords de coopération, la Commission européenne a manifesté son désir de passer d'une logique de coopération à une logique de partenariat ».

⁴⁷ Le cycle des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay round commencé en 1986 à Punta Del Este en Uruguay, l'acte final fut conclu le 15 décembre 1993 et signé à Marrakech le 15 avril 1994, instituant l'OMC à la place du GATT. Il proclame le libre échange comme une règle impérative pour tout état signataire.

⁴⁸ PESCATORE (P.), « Les relations extérieures de la CE », *RCADI*, 1961, p. 42.

La principale nouveauté de cet accord, établi sur la base de l'article 310 nouveau du traité de l'UE, consiste dans l'abolition du traitement préférentiel dont bénéficiait la Tunisie et l'institution de nouveaux rapports de réciprocité entre les parties.

L'accord d'association fut considéré comme « la fin d'une période et l'annonce d'une autre dans les relations Tunisie Union européenne puisque la Tunisie est le premier pays africain arabe et sud méditerranéen qui parvient au statut de partenaire de l'Europe communautaire »⁴⁹.

Ce nouveau statut de partenaire fait peser sur la Tunisie l'obligation de coopérer avec la CE afin d'harmoniser leurs actions communes, en effet, l'article 53 de l'accord dispose que « la coopération vise au rapprochement des règles et normes communes entre autre pour :

- Le renforcement et la restauration des secteurs financiers de la Tunisie,
- L'amélioration des systèmes de comptabilité, de vérification comptable, de surveillance, de réglementation des services financiers et de contrôle financier de la Tunisie ».

Une lecture combinée de cet article avec la jurisprudence de la CJCE sur la question, nous incline à considérer qu'à priori l'expression « règles communes » signifie tout simplement des règles d'inspiration communautaire. A cet égard, la position de la CJCE est claire. Elle estime que si l'accord d'association permet d'établir des « liens particuliers et privilégiés avec un état tiers » celui-ci doit en contre partie participer, au moins partiellement, au régime communautaire⁵⁰. Autrement dit, l'association devrait être un cadre favorable à l'intégration d'une partie des règles communautaires au sein des systèmes internes afin de préserver l'acquis communautaire.

Cette notion complexe, pour ainsi dire, consiste en l'ensemble des règles de libre circulation. Elle peut être définie aussi comme l'ensemble des réalisations que tout candidat à une ZLE doit accepter d'une manière définitive sans aucune remise en cause.

Pour ce faire, des mécanismes de coopération semblent être adoptés au niveau régional et bilatéral. Un auteur a pu observer dans ce sens « qu'en ce qui concerne la dimension bilatérale, tous les accords euro méditerranéens prévoient une disposition de rédaction laconique mais très dense de signification, du fait, qu'elle développe le principe général de l'harmonisation intitulé rapprochement des législations. Cette disposition signale que la coopération vise à aider l'état associé à rapprocher sa législation de celle de la Communauté dans les domaines ouverts par le présent accord (article 52 des accords conclus avec la Tunisie et le Maroc, l'article 55 de l'accord conclu avec l'état d'Israël et l'article 41 de l'accord intérimaire conclu avec l'autorité palestinienne) »⁵¹.

Cependant, après mure réflexion, il paraît erroné de croire que la participation à une ZLE par un simple alignement des règles de droit de l'état associé est une panacée à tous les problèmes de la libéralisation. Ceci est faux d'autant plus que la ZLE est partielle en ce qu'elle exclut de son champ les produits agricoles. Un économiste chevronné constate dans ce même ordre d'idée que « le libre échange n'est ni un mal ni un bien en soit. Il devient l'un ou l'autre dans la mesure où l'ordre qui en résulte s'avère déséquilibré / équilibré, léonin / équitable, discriminatoire / accessible à tous, intravertis / ouvert, bloqué / créateur de progrès »⁵².

⁴⁹ AOUACHRI (A.), *L'accord d'association et le droit douanier tunisien*, Mémoire DEA Droit communautaire et relations Maghreb Europe, sous la direction du professeur S. LOGHMANI, 2001-2002, p. 6.

⁵⁰ CJCE 30 septembre 1987, Demirel, *Rec. P.* 3719.

⁵¹ FRIKHA (I.), « L'acquis et les états méditerranéens associés », article non publié.

⁵² AYARI (Ch.), « La ZLE euro méditerranéenne et l'OMC », *L'Economiste maghrébin* du 5 au 19 novembre 1998 n° 195, p. 61.

L'accord d'association conclu en 1995 a créé en Tunisie, un cadre propice à une adaptation progressive et spontanée de la législation fiscale qu'il serait intéressant d'analyser.

Faisant l'objet de la politique externe de la CE, la Tunisie a fait preuve de bonne volonté en anticipant l'application de l'accord d'association sans attendre sa ratification.

En vertu de l'article 21 intitulé « démantèlement progressif des droits de douane pour la période 1996-2007 » de la loi n° 96-113 du 30 décembre 1996 portant loi de finances pour la gestion 1997⁵³, les dispositions fiscales de l'accord établissant une association entre la République tunisienne d'une part, et l'Union européenne et ses États membres d'autre part, ont été mis en œuvre en considérant la date du premier janvier 1997 comme étant le début de la deuxième année du calendrier d'application dudit accord qui ne fut ratifié qu'en juin 1996 par la loi n° 96-49 du 20 juin 1996.

Pour justifier l'application de ces dispositions par rapport à l'entrée en vigueur effective de l'accord, le professeur S. LOGHMANI considère que l'article 21 susmentionné « reconnaît à l'accord un effet direct en ce sens que ses dispositions fiscales sont directement appliquées sans modification »⁵⁴.

Par ailleurs, l'application de l'article 21 aura en principe pour autres effets d'entraîner l'achèvement de la période transitoire en Tunisie, à 2007 au lieu de 2010.

Le bon fonctionnement de la ZLE ne dépend pas uniquement du démantèlement tarifaire ou de la consolidation et de la réduction des taux des droits de douane, mais il est également tributaire d'un indubitable effort de réformes afin d'assurer le rapprochement attendu des législations. Ceci est d'autant plus nécessaire que le manque à gagner fiscal résultant de l'application de l'accord d'association « pourra s'aggraver encore puisque la Tunisie a conclu d'autres accords commerciaux et tarifaires bilatéraux⁵⁵ et multilatéraux⁵⁶ » dont la fin ultime est la libéralisation totale ou partielle des échanges commerciaux.

Face au processus d'intégration européenne et dans un contexte mondial d'ouverture, la Tunisie ne peut pas auto-entretenir son développement d'une manière spontanée. L'adoption d'une stratégie adéquate paraît une nécessité irréversible.

Les profondes mutations attendues de la mise en place d'une ZLE impliquent sans aucun doute l'obligation d'adopter des réformes permettant au système fiscal et douanier d'être plus compétitif et mieux adapté aux règles établies à l'échelle internationale. Personne n'ignore en effet que la Tunisie est un membre fondateur de l'OMC et doit par conséquent se conformer à l'ensemble de ses règles. À cet égard, un auteur observe que « l'adhésion au libre échange même si elle se veut progressive et échelonnée dans le temps, ne se fera pas sans bouleverser les mécanismes fiscaux et douaniers actuels. Ces derniers ont été conçus par et pour l'état interventionniste et protectionniste, le passage d'un état interventionniste et protectionniste à un état libéral ne se fera pas sans douleur pour les finances publiques. Ce passage impose le

⁵³ JORT n°. 105 du 31 décembre 1996 p. 2580.

⁵⁴ LOGHMANI (S.), « La réception de l'accord d'association et des normes européennes auxquelles il renvoie : logique de droit international ou de droit humanitaire »,

⁵⁵ V. KOSSENTINI (M.), *Les droits de douane en Tunisie*, Mémoire de DEA en droit public et financier, faculté de droit de Sfax, 1999/2000. (Il s'agit des conventions commerciales et tarifaires signées entre la Tunisie et le Maroc le 28 novembre 1996 et la Tunisie et l'Égypte le 8 décembre 1989. BODI texte in. DGD 97/11 du 18 janvier 1997 p. 164 et DGD 93/173 du 10 décembre 1993, p. 629).

⁵⁶ Convention tendant à faciliter et à développer les échanges commerciaux entre les pays arabes du 27 février 1981. Convention ratifiée par la loi n° 81-41 du 29 mai 1981. JORT n° 38 du 2-5 juin 1981 p. 1323 (V. sur cette convention BODI texte in DGD 1998/14 du 2 janvier 1998, p. 49).

réexamen profond des instruments et des fonctions du droit fiscal et douanier qui doit tenir compte des nouvelles règles de commerce international »⁵⁷.

Cette opinion pertinente traduit la préoccupation du pouvoir politique de moderniser la fiscalité tunisienne bien avant même la conclusion de l'accord d'association.

De graves problèmes économiques sont nés durant les années soixante dix et ont abouti à une prise de conscience de la nécessité d'une nouvelle démarche permettant l'insertion du système fiscal et financier au sein d'un ordre international très mouvementé.

Pourtant la conclusion de l'accord d'association de 1995 n'a pas facilité la tâche des autorités publiques qui ambitionnent le succès d'une réforme engageant l'état dans une nouvelle politique axée sur l'extérieur.

La complexité de la tâche des « réformistes » provient de la nécessaire prise en considération de différents facteurs parfois difficilement conciliables. En effet, l'introduction d'une réforme globale pour être vouée au succès doit tenir compte de l'acquis communautaire compris comme l'exigence de respecter le principe de libre circulation des biens...mais ce n'est pas la seule condition que les autorités doivent observer, il faut en plus prendre en considération d'autres éléments liés aux contraintes budgétaires. Il en résulte une confusion dans la démarche à suivre.

Derrière toute évolution législative il existe certes des raisons logiques qui poussent les pouvoirs publics à modifier les choix anciens. C'est ce qu'apparaît à travers l'étude de la détermination de la Tunisie dans le choix de (1) et de la politique d'accompagnement mise en place pour atteindre cet objectif (2).

1- Une volonté certaine d'ouverture

L'ouverture de l'économie tunisienne sur le marché européen est un choix politique de taille. Il sollicite le législateur pour qu'il procède à une série de réformes compatibles avec les contraintes de l'accord d'association (A) et qui soient susceptibles d'introduire des mesures favorables au processus de libéralisation. La Tunisie a exécuté un démantèlement anticipé de la liste relative aux biens d'équipements et produits semi-finis non fabriqués localement en vue d'assurer, entre autres raisons, le bon fonctionnement du secteur industriel. Il serait donc important de voir l'impact de cette décision sur l'amélioration du cadre incitatif et de la compétitivité de l'entreprise (B).

A- Elimination des entraves à la libre circulation

L'adhésion de la Tunisie au GATT ainsi que la ratification des accords de l'Uruguay round par la loi n° 95-6 du 23 janvier 1995 d'une part, et la signature de l'accord d'association avec les Communautés européennes le 17 juillet 1995⁵⁸ d'autre part, représentent deux démarches fondamentales qui ont orienté la Tunisie vers la libéralisation des échanges. Ce choix s'est traduit par l'obligation de reconsidérer la « fonction » des droits de douane.

L'administration douanière qui avait pour mission principale de collecter les recettes en ayant recours à des méthodes répressives et un contrôle rigoureux doit repenser ses moyens et modifier ses méthodes. Certaines dispositions et pratiques conçues pour l'état protectionniste sont révolues. Il n'est plus possible aujourd'hui de fixer les droits de douane d'une manière

⁵⁷ BACCOUCHE (N.), « Les implications de l'accord d'association sur le droit fiscal et douanier », *Mélanges H. Ayadi*, CPU 2000 p. 7.

⁵⁸ V. la loi n° 96-49 du 20 juin 1996 portant ratification de l'accord euro méditerranéen établissant une association entre la république tunisienne d'une part et les CE et leurs états membres d'autre part, *JORT* n°5 du 25 juin 1996 p. 131 ; Décret n° 98-1273 portant publication de cet accord *JORT* n° 49 du 19 juin 1998, p. 1326.

autonome, mais un cadre conventionnel a été prévu dans cette perspective en vue de supprimer toute mesure dommageable existante et de renoncer à en créer d'autres.

L'accord d'association stimule le processus de démantèlement douanier, il incite également les parties à supprimer toute forme de protection non tarifaire.

En ce qui concerne l'abolition des mesures de protection tarifaire, la Tunisie a procédé à un démantèlement anticipé de certains produits qui sont jugés nécessaires au bon fonctionnement de l'appareil industriel. La disparition immédiate des droits de douane c'est-à-dire concomitamment à l'entrée en vigueur de l'accord d'association concerne les biens d'équipements importés non concurrentiels, c'est-à-dire n'ayant pas leur équivalent national parce qu'ils sont censés ne pas causer de préjudice à l'économie tunisienne. En effet, le décret n° 96-349 du 6 mars 1996 a permis l'exonération totale de droits de douane et des taxes d'effet équivalent, les matières premières et les produits semi-finis importés⁵⁹.

La notion de TEE transposée en droit tunisien par les accords d'association de 1976 et 1995⁶⁰, n'a pas été définie. L'accord du 17 juillet 1995 interdit, dans son article 8, 9 et 11, l'introduction des TEE dans les échanges entre la Tunisie et l'Union européenne. Il en découle que ces TEE constituent une entrave à la libre circulation. Ceci se confirme dans l'article 12 du traité de Rome qui concerne lui les échanges intra communautaires. Il s'agit en effet, de taxe ayant le même effet qu'un droit de douane, seulement « l'imposition pour être qualifiée de TEE, elle doit frapper seulement les produits importés non les produits nationaux⁶¹ ».

L'exemple type de la TEE était constitué en Tunisie par le droit compensateur provisoire institué par l'article 26 de la loi n° 90-111 du 3 décembre 1990 portant loi de finances pour la gestion 1991. Il fut introduit à l'époque en tant que mesure de soutien aux produits tunisiens contre la concurrence des produits importés similaires, outre son rôle de pourvoyeur de recettes budgétaires importantes⁶².

Cette caractéristique justifie sans doute l'élargissement de la liste des produits soumis à ce droit qui est passé en vertu de l'article 94 de la loi n° 94-127 du 26 décembre 1994 portant loi de finances pour la gestion de 1995, de 94 produits en 1991 à 1201 en 1995. Cependant, avec l'entrée en vigueur de l'accord d'association de 1995, les pouvoirs publics se sont résolus à renoncer à cette mesure fortement protectionniste. C'est ainsi que le DCP fut supprimé par l'article 20 de la loi n° 96-113 du 30 décembre 1996 portant loi de finances pour la gestion 1997⁶³. Cette suppression traduit la ferme volonté de se conformer aux exigences du libre échange et s'accommode mieux avec les articles 8, 9 et 11 de l'accord d'association.

La lecture de l'article 9 dudit accord montre que les TEE ne sont pas les seules mesures qu'il faut supprimer. Cet article dispose en effet que « les produits originaires de la Tunisie sont admis à l'importation dans la CE en exemption de droits de douane et TEE et sans restriction quantitatives ni mesures d'effet équivalent ».

Les restrictions quantitatives doivent être éliminées (article 9, 19 et 26 de l'accord d'association) car ils constituent un obstacle non tarifaire. La Commission des CE dans sa

⁵⁹ V. *JORT* n° 22 du 15 mars 1996.

⁶⁰ L'article 3 de l'accord du 28 mars 1969 ne cite pas expressément l'expression de TEE, il se contente d'interdire toute mesure fiscale interne discriminatoire.

⁶¹ KOSENTINI (M.), *op. cit.* p.54.

⁶² Rapport de la Commission des finances, du plan et du développement régional relatif au projet de la loi de finances de 1991, *JORT* n° 21 du 28 décembre 1990 p. 1508.

⁶³ *JORT* n° 105 du 31 décembre 1996, p. 2578

directive du 22 décembre 1969⁶⁴ définit cette mesure protectionniste comme étant « des dispositions législatives, réglementaires et administratives, des pratiques administratives ainsi que tous actes émanant d'une autorité publique ».

L'article 4 de l'accord d'association autorise les parties à prendre exceptionnellement des mesures de protection afin d'aider quelques secteurs confrontés à de sérieuses difficultés. Ainsi, des mesures restrictives peuvent être adoptées en vertu de l'article 35 de l'accord lorsqu'un état rencontre de graves difficultés en matière de balance de paiement.

Parmi les mesures de restriction on peut citer la prohibition c'est-à-dire l'interdiction d'importer ou d'exporter des marchandises.

En Tunisie, la prohibition absolue prévue par l'article 29 du code des douanes a été abandonnée depuis la cinquième année de l'entrée en vigueur de l'accord d'association. Seule la prohibition relative est utilisée : il s'agit de soumettre l'importation de marchandises à une condition comme par exemple à une autorisation appelée la licence d'importation.

La liste des produits soumis au régime de la licence d'importation est fixée par le décret n° 2000-1803 du 31 juillet 2000⁶⁵.

Ces différentes mesures de protection ne vont pas à l'encontre des principes du GATT qui autorisent l'état à protéger son économie en cas de circonstances exceptionnelles. Cependant, ces mesures ne doivent pas apporter des perturbations au fonctionnement de l'accord.

C'est ainsi que la Tunisie applique des quotas sur les produits agricoles européens importés en vertu du décret 2001-2418 du 8 octobre 2001⁶⁶, mais cette mesure est temporaire, elle disparaîtra à la fin de la période transitoire.

Par ailleurs, l'accord d'association ne fait pas obstacle à l'application de mesures de sauvegarde d'une manière exceptionnelle en « cas de survenance de préjudice grave » (articles 25 et 26).

La Tunisie a eu recours à ces mesures en vertu de la loi n° 98-106 du 12 décembre 1998 relative aux mesures de sauvegarde de l'importation⁶⁷. L'article 2 de cette loi prévoit qu'il s'agit de « mesures prises pour prévenir ou éliminer un dommage grave causé à une branche de production nationale par des importations massives d'un produit similaire à son produit ou directement concurrent ».

La Tunisie paraît très soucieuses d'assurer à l'économie une protection compatible avec l'objectif de promotion des échanges internationaux. C'est dans ce cadre que s'insère l'article 72 de la loi de finances pour la gestion 2000 en vertu duquel il peut être procédé à la suppression des droits de douane à leur réduction ou à leur rétablissement totalement ou partiellement⁶⁸.

Cet article autorise les pouvoirs publics à adopter les mesures nécessaires à travers la possibilité d'opérer un ajustement des droits de douane existants.

⁶⁴ Directive com. 70/50 CEE du 22 décembre 1969 *JOCE* 1970, L13 p. 291.

⁶⁵ *JORT* n° 63 du 29 juillet 2000 p. 1865.

⁶⁶ Décret 2001-2418 du 8 octobre 2001 modifiant le décret n° 2001-835 du 10 avril 2001 portant suspension ou réduction des droits de douane sur certains produits agricoles ou d'un usage agricole *JORT* n° 33 du 16 octobre 2001.

⁶⁷ *JORT* n° 102 du 22 décembre 1998, p. 2451.

⁶⁸ Loi n° 99-101 du 31 décembre 1999 portant loi de finances pour la gestion 2000 *JORT* n° 105 du 31 décembre 1999, p. 2739.

Bref, qu'il s'agisse de la technique d'ajustement des droits de douane ou des mesures de sauvegarde, la règle est à l'application exceptionnelle de ces mesures de manière à ce qu'elles soient « indispensables pour remédier aux difficultés qui les ont justifiées »⁶⁹.

Ainsi par exemple, les mesures de sauvegarde doivent être préalablement notifiées à l'autre partie. Cette condition est de nature à renforcer la coopération entre les administrations douanières des états concernés.

M.HUGELIN a pu noter à ce propos que « le renforcement de la coopération douanière est l'aspect positif du démantèlement tarifaire et ce en raison de l'ouverture réciproque qui incite au développement d'une coopération inter administrations basée sur la réciprocité »⁷⁰.

L'article 59 de l'accord d'association définit les orientations essentielles de la coopération douanière entre la Tunisie et l'Union européenne et prévoit les éléments de son renforcement. La législation tunisienne a évolué en la matière dans un sens plus conforme aux exigences de l'accord d'association. C'est ainsi qu'en vertu du décret n° 97-247 du 22 décembre 1997⁷¹ la Tunisie adopta un formulaire unique sous le terme de liasse unique. C'est un document inspiré du droit communautaire (où on trouve le Document Administratif Unique : DAU), il constitue le premier aspect de la coopération douanière telle que prévue par l'accord de 1995.

Quant au deuxième élément de la coopération, il est prévu par l'article 59 relatif à l'établissement d'un lien entre les systèmes de transit sans en préciser la nature.

La législation tunisienne a évolué dans ce domaine vers la simplification des mécanismes de transit⁷².

L'ouverture de la Tunisie sur le marché européen s'est traduite par une baisse des recettes due au démantèlement progressif des droits de douane résultant de l'accord d'association depuis le 1 janvier 1996.

Le succès de l'instauration de la ZLE entre la Tunisie et l'UE est tributaire de la réalisation d'un espace de prospérité partagée où le tissu industriel est protégé de la concurrence étrangère.

Pour ce faire, les pouvoirs publics sont amenés à adopter la législation de manière à réaliser les conditions favorables à une meilleure compétitivité de l'entreprise. Il serait donc important de voir si la législation tunisienne a suffisamment évolué pour permettre à l'appareil de production d'être plus moderne et mieux préparé à la concurrence étrangère.

B- Création d'un cadre favorable à la compétitivité de l'entreprise

Avec le désengagement de l'état et l'enlisement de la protection douanière des industries naissantes, l'engagement de réformes structurelles devient indispensable afin de donner un élan à l'économie en réservant une place à la Tunisie sur le marché international en tant que pays exportateur.

Le choix de l'ouverture n'est pas neutre, il suscite même une certaine susceptibilité « surtout des milieux d'affaires qui éprouvent beaucoup de difficultés à faire face aux défis engendrés par le partenariat. En effet, ils considèrent que l'établissement de la ZLE a sonné le glas des entreprises tunisiennes, vu que le démantèlement tarifaire à l'égard des produits

⁶⁹ BACCOUCHE (N.) *op. cit.* p. 14.

⁷⁰ HUGELIN (F.), *L'adaptation du droit économique tunisien aux échanges commerciaux avec l'Union européenne*, thèse de Doctorat en droit de l'Université d'Aix Marseille 1998, p. 300.

⁷¹ *JORT* n° 1 du 31 décembre 1997, p. 2595.

⁷² Pour plus de détail V. AOUACHRI (A.), *op. cit.* p. 54 et s.

concurrentiels européens menace la disparition de 30% des entreprises existantes et 58% du tissu industriel national »⁷³.

En réponse à ces exigences de soutien, un vaste programme de mise à niveau de l'entreprise et de son environnement a été lancé par le décret n° 96-49⁷⁴ du 16 janvier 1996 qui en fixe les modalités d'élaboration et de mise en œuvre. Ce programme constitue un palliatif du manque de recettes et ambitionne de ménager un filet industriel mieux préparé à la concurrence étrangère. Par ailleurs, ayant conscience que le succès de la restructuration économique dépend largement des moyens financiers mis en œuvre, l'UE s'est engagée à fournir une assistance financière à travers le règlement MEDA.

Le règlement CE n° 1488/96 du conseil de l'UE du 23 juillet 1996 contient 18 articles relatifs aux mesures d'accompagnement financiers et techniques à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro méditerranéen. Il constitue la base juridique de la coopération financière dont l'appui à la transition économique et à l'intégration régionale constitue l'expression la plus éclatante.

Ce programme fut renforcé par MEDA II. Il constitue un élément de l'aide financière apportée par l'UE en vue de faciliter l'aboutissement du projet relatif à la création d'une ZLE. Pour ce faire, des documents de stratégie ont pu définir les objectifs de la coopération à long terme couvrant la période 2000-2006.

La lecture des programmes indicatifs nationaux et régionaux laisse apparaître que la somme attribuée par la CE ne doit pas dépasser 80% du coût total de l'investissement⁷⁵.

L'investissement direct étranger (IDE) constitue l'une des conditions essentielles à la modernisation et la restructuration des tissus industriels. L'accord de juillet 1995 prévoit expressément dans son article 50 que : « la coopération vise la création d'un climat favorable au flux d'investissements et se réalise notamment à travers :

- L'établissement de procédures harmonisées et simplifiées, des mécanismes de co-investissement (en particulier entre les petites et moyennes entreprises), ainsi que des dispositions d'identification et d'information sur les opportunités d'investissement.
- Le cas échéant, l'établissement d'un cadre juridique favorisant l'investissement, notamment par la conclusion entre la Tunisie et les états membres, des accords de protection des investissements et d'accord destinés à éviter la double imposition ».

Cette nouvelle politique a pour objectif essentiel d'alimenter le budget de l'état et de faire face aux contraintes de l'accord de manière durable. En effet, l'IDE est par définition « un instrument réalisé afin d'acquérir un intérêt durable dans une entreprise opérant dans un autre pays dans le but de conférer à l'investisseur un droit de regard effectif dans la gestion de l'entreprise ou de lui procurer un intérêt substantiel dans son activité »⁷⁶.

Le programme de libéralisation engagé par la Tunisie a eu pour conséquence l'amélioration du flux de l'investissement étranger qui a bénéficié notamment aux entreprises totalement exportatrice.

⁷³ AOUACHRI (A.), *op. cit.* p. 68.

⁷⁴ *JORT* du 23 janvier 1996 p. 206. Voir également la circulaire du premier ministre n° 8 du 9 février 1996 relative aux modalités d'application de ce décret, *JORT* du 16 février 1996 p. 377.

⁷⁵ Pour plus de détails V. GRIRA (S.), L'accord d'association Tunisie-UE (17 juillet 1995) la coopération financière, mémoire de DEA faculté des Sciences Juridique Politiques et Sociales de Tunis 1996-1997.

⁷⁶ AOUACHRI (A.), *op. cit.* p. 69.

Le mouvement corollaire à l'entrée en vigueur de l'accord d'association fut dès le premier mars 1998 la privatisation de l'entreprise qui a connu un rythme accéléré. Ce programme de privatisation est l'aboutissement de longues études techniques, il eut des répercussions importantes sur la notion qu'on se fait de l'entreprise et a d'ailleurs permis une nette prise en considération de ses intérêts.

L'étude de la législation tunisienne et l'analyse de son évolution à l'aune de l'accord d'association de 1995 révèlent le souci du législateur d'assurer l'intégration de l'entreprise dans le marché européen par l'adoption de dispositions favorables à ses intérêts. Ainsi, les entreprises totalement exportatrices, c'est-à-dire celles qui réalisent 80% de leurs ventes à partir d'opérations d'exportation, bénéficient de l'avantage de la libre importation des biens nécessaires à leurs activités.

Le régime fiscal de l'exportation prévoit également une exonération totale de l'impôt⁷⁷ pour dix ans. Cet avantage fiscal qui concerne les revenus provenant de l'exportation, a été étendu aux sociétés de commerce international en vertu de la loi n° 96-59 du 6 juillet 1997 qui dispose en effet que « les avantages prévus par le code d'incitation aux investissements (CII) pour les sociétés totalement exportatrices leur sont applicables »⁷⁸.

L'amélioration de la compétitivité et la dynamisation des investissements figurent parmi les priorités du CII.

Le régime juridique des avantages fiscaux, comme par exemple l'exonération des droits de douane, prévu en vue de l'élimination des obstacles à l'investissement a évolué en fonction des exigences liées au démantèlement douanier. En effet, les biens nécessaires à l'investissement n'ayant pas de similaires fabriqués localement étaient soumis, en vertu de la loi n° 98-113 du 30 décembre 1998⁷⁹ à une imposition spécifique par la réduction ou la suspension des droits de douane. Or, en raison de la disparition progressive des obstacles tarifaires dans les échanges avec l'UE, ce régime suspensif fut remplacé par le système d'imposition minorée au titre de la TVA.

Cette nouvelle technique est salubre en ce qu'elle sert mieux les intérêts de l'entreprise, elle est jugée « plus favorable que la procédure en raison du caractère immédiatement déductible de la TVA contrairement aux droits de douane qui ne bénéficient guère du même mécanisme »⁸⁰.

Les biens d'équipement peuvent bénéficier simultanément du régime suspensif et de la minoration d'impôt. Cependant, il apparaît de la lecture combinée des articles 9 et 30 du CII que le code a réservé aux biens d'équipement nécessaires à la réalisation d'investissement un régime encore plus favorable.

L'article 9 accorde la réduction des droits de douane à 10% (alors qu'antérieurement à la promulgation du code, on appliquait le taux de 15%) et la suspension de la TVA et du droit de consommation dus à l'importation aux équipements, à condition qu'ils n'aient pas de similaires fabriqués localement.

⁷⁷ Article 12 du CII al. 7.

⁷⁸ Loi 96-59 du 6 juillet 1996 modifiant et complétant la loi 94-42 du 7 mars 1994 fixant le régime applicable à l'exercice des activités des sociétés de commerce international, *JORT* p. 1376.

⁷⁹ Loi relative à l'application d'un nouveau tarif de douane à l'importation ; *JORT* n° 88 du 29-31 décembre 1989 p. 2142.

⁸⁰ ESSOUSSI (A.), *Fiscalité et investissement*, IORT p. 72

Cet article fut modifié par la loi de finances du 30 décembre 1996 pour la gestion 1997 dans ses articles 18 et 19 en vertu desquels lesdits équipements bénéficient de l'exonération des droits de douane et des TEE et seront soumis à la TVA au taux de 10%.

L'innovation introduite par la loi de finances vient en écho au démantèlement douanier exigé par l'accord d'association avec l'UE, elle fut d'ailleurs reconduite par la loi de finances pour la gestion 2002.

L'article 30 du CII rappelle par son contenu l'article 9, il prévoit en effet la même réduction des droits de douane au taux de 10% ainsi que la suspension de la TVA et du droit de consommation dus à l'importation des équipements n'ayant pas de similaire localement. Cependant, avec la généralisation du démantèlement douanier prévu par l'accord d'association, la réduction des droits de douane n'aura plus de sens et perdra son caractère exceptionnel. L'article 30 du CII est donc appelé à être modifié.

Par ailleurs, la lecture de l'article 17 du CII montre plus clairement la volonté du législateur tunisien de tenir compte des dispositions de l'accord d'association en s'y fiant directement, il dispose que : « sont soumis aux procédures et à la réglementation du commerce extérieur et de change en vigueur les ventes et les prestations de service effectuées sur le marché local par les entreprises visées à l'article 16 du présent code. Lesdites ventes sont également soumises au paiement des droits de douane selon les taux de démantèlement prévus aux articles 10 et 11 de l'accord établissant une association entre la République tunisienne d'une part, et la CE et des états membres d'autres part»⁸¹.

Cet article montre bien qu'en matière d'incitation à l'investissement, le choix des autorités s'est orienté vers l'affirmation de la libéralisation. L'article 2 du CII pose en effet le principe de la liberté d'une manière explicite : « les investissements sont réalisés librement ». ce qui revient à dire que la procédure d'autorisation est l'exception.

2- Une politique d'accompagnement convaincante et efficace

La Tunisie s'est, dès le départ, pleinement impliquée dans le processus de Barcelone. La philosophie de l'accord d'association avec l'Union européenne est en parfaite harmonie avec la stratégie de développement choisie par les autorités tunisiennes, stratégie axée sur l'ouverture progressive de l'économie. Dans ce contexte, la perspective de la Zone de Libre Echange avec l'UE est utilisée par les autorités comme « ancrage extérieur » à la politique gouvernementale, au sens où elle stipule clairement les enjeux et procure au secteur privé un calendrier clair et crédible du démantèlement tarifaire à venir. Dès le début, le gouvernement a insisté sur le caractère irrévocable de la politique d'ouverture, laissant le choix aux entreprises de « s'adapter ou disparaître ».

La politique d'accompagnement mise en place par les autorités tunisiennes s'est articulée autour du concept de « mise à niveau de l'économie tunisienne ». Ce concept englobe un objectif plus large que la simple restructuration d'entreprises menacées par la concurrence accrue des entreprises européennes à la suite du démantèlement tarifaire. Il s'agit plutôt de favoriser la mutation globale de l'économie tunisienne et l'émergence de nouveaux secteurs porteurs de croissance et de création d'emplois. Dans ce cadre, la fermeture de certaines entreprises devenues non compétitives dans un environnement concurrentiel est perçue par les autorités comme une évolution inéluctable et somme toute assez saine dans une économie en mutation. L'important est que les créations nettes d'entreprises et d'emplois soient positives.

⁸¹ Nouvelle rédaction en vertu de l'article 35 de la loi n° 98-111 du 28 décembre 1998 portant loi de finances pour la gestion 1999.

La politique d'accompagnement du secteur productif se fixe deux objectifs : l'évaluation des besoins des entreprises grâce à l'établissement de diagnostics par des consultants, et l'amélioration de la compétitivité par le renforcement des compétences humaines, par la maîtrise de la qualité, l'investissement dans de nouvelles technologies, le renforcement de la structure financière de l'entreprise notamment. Ce programme est coordonné par des structures ad hoc créés au sein de l'administration⁸². Les entreprises s'engageant dans un processus de restructuration industrielle sont soutenues financièrement par l'état via la prise en charge partielle des coûts d'établissement, de diagnostic et d'investissement requis pour s'adapter au nouveau contexte concurrentiel⁸³.

Le programme a rencontré un succès certains auprès des entreprises tunisiennes et semble contribuer à créer une dynamique positive d'adaptation de l'appareil productif tunisien et de la structure financière des entreprises⁸⁴. Ces résultats positifs semblent liés à la crédibilité de la politique gouvernementale et au caractère perçu comme irréversible du processus de démantèlement plutôt qu'aux incitations financières mises en place par le gouvernement pour soutenir la mise à niveau des entreprises. En effet, le principal outil étatique d'accompagnement, le Fonds de Développement de la Compétitivité industrielle (FODEC) qui accorde des subventions aux entreprises engagées dans un processus de mise à niveau, n'a approuvé depuis 1996 que 350 millions de dinars de subventions (1,2 point de PIB) et déboursé 100 millions de dinars (0,3 point de PIB). Bien que les autorités indiquent que ces subventions ont permis de générer 2,5 milliards de dinars (8,3 points de PIB) d'investissements additionnels, compte tenu du caractère non limitatif des entreprises pouvant bénéficier de ces subventions⁸⁵, il est probable que plus que d'un « effet de levier » de la subvention publique il y a eu un effet d'aubaine, les entreprises profitant de la subvention publique pour réaliser à moindre coût des investissements qu'elles auraient menés même en l'absence de l'aide.

L'ensemble des observateurs s'accorde pour noter que les messages répétitifs du gouvernement sur la nécessité de « mettre à niveau » l'appareil productif ont entraîné un changement de mentalité des chefs d'entreprises tunisiens qui ont pris conscience de la nécessité de moderniser leur appareil de production, de professionnaliser les méthodes de gestion et recourir à des compétences externes (consultants) pour les aider dans ce processus. Les réformes structurelles destinées à améliorer l'environnement économique ont principalement porté sur les privatisations et les réformes du secteur bancaire. S'il n'y a pas eu de réformes du code du travail depuis ces dernières années, la législation tunisienne est assez flexible en ce domaine et ne requiert pas de modification fondamentale. La réforme du secteur bancaire est administrée à un rythme manifestement modéré.

⁸² Il existe deux organes de gestion : le bureau de mise à niveau et le comité de pilotage.

⁸³ Pour une présentation complète du programme de mise à niveau établi par les autorités tunisiennes, on se reportera à MARNIESSE et FILIPAK (2003).

⁸⁴ A fin mai 2003, un bilan du programme de mise à niveau de la Tunisie montrait des résultats souvent au-delà des objectifs initiaux fixés par les autorités tunisiennes : près de 50% des entreprises industrielles de plus de 10 salariés et 25% du total des entreprises industrielles avaient adhéré au programme. Par ailleurs, une enquête réalisée en 2002 auprès de 1103 entreprises membres du programme montrait que les entreprises avaient intégré l'exigence de la compétitivité, dans un environnement de concurrence locale et internationale : 67% d'entre elles avaient diversifié leur production et 78% avaient mis au point de nouvelles gammes de produits tout en améliorant leur processus de fabrication, près de 82% des entreprises avaient amélioré leur taux d'utilisation des équipements, 75% des entreprises avaient adopté un programme qualité et de certification, 69% des entreprises avaient entrepris une restructuration de leur fonction commerciale et axé leur effort sur la mise au point d'une stratégie de développement des exportations.

⁸⁵ Des entreprises non touchées par le démantèlement tarifaire, tels que les sociétés produisant uniquement pour l'exportation, ont pu bénéficier des subventions du FODEC

Le démantèlement, effectif le 31 décembre 2004, de l'accord international sur les vêtements et textiles (AVT, qui a succédé à l'accord multifibres) a mis un terme au régime privilégié dont bénéficient les textiles tunisiens et marocains sur le marché européen. Cette échéance a concerné un secteur particulièrement sensible, pourvoyeur d'emplois et d'exportations pour l'économie tunisienne. Son évolution au cours des prochaines années illustrera la capacité de l'économie tunisienne à résister aux effets de l'ouverture.

II- Quels outils pour un meilleur financement du partenariat

Alors que l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne arrive à une phase cruciale, dans la mesure où le 1^{er} janvier 2008 sera la date de la libéralisation totale des échanges entre les deux parties, l'on pourrait légitimement se poser la question sur les nouveaux outils de financement de ce partenariat : Une banque euro méditerranéenne serait elle complément des instruments financiers actuels (1). Le nouveau instrument financier pourrait il se substituer aux instruments existants (2).

1- La mise en place d'une banque euro méditerranéenne, complément des instruments financiers actuels ?

Dans la déclaration de Barcelone, aucune mention n'est faite à une banque euro méditerranéenne. Seule l'intervention de la BEI sous forme de prêt est citée. L'idée d'une institution bancaire commune aux 27 partenaires émergea à notre connaissance, six ans après la déclaration de Barcelone adoptée en Novembre 1995. Cependant, il restait à choisir la forme que revêtirait cette nouvelle institution.

Plusieurs scénarios étaient envisageables : soit créer une banque indépendante ou une filiale de la BEI, soit mettre en place une simple « facilité » au sein de cette dernière. Finalement, les deux premières propositions n'ont pas été retenues (A) laissant la place à la troisième option qui pourtant, semblait être la moins ambitieuse (B).

A- Les hypothèses écartées

La création d'une banque indépendante a été rejetée de premier abord et de manière semble-t-il définitive (a), alors que la mise en place d'une filiale au sein de la Banque Européenne d'Investissement n'a été écartée que momentanément et sous réserve d'un réexamen futur (b).

a) Le rejet définitif d'une institution bancaire autonome

Le rejet des institutions de l'UE autour de la mise en place d'une banque a commencé par l'invitation lancée au Conseil et à la Commission par le Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001⁸⁶, d'examiner l'opportunité de créer une banque euro méditerranéenne de développement. Cette invitation s'insère dans le cadre de l'engagement de l'UE à poursuivre ses efforts en vue d'améliorer et de diversifier les instruments de coopération au développement.

Plusieurs partenaires méditerranéens, et en particulier la Tunisie, ont émis le souhait de consolider l'aide apportée par l'UE dans le cadre des instruments opérationnels et d'améliorer la coopération financière par l'instauration d'un nouvel instrument institutionnalisé et commun aux deux partenaires, sous la forme d'une banque. A cet égard, la Tunisie représentée par son ministre des affaires étrangères lors de la tenue de la troisième session du Conseil d'association le 29 janvier 2002 à Bruxelles⁸⁷, a affirmé son soutien au projet de

⁸⁶ Bull. UE. 12 – 2001, pt. I. 24, P. 19.

⁸⁷ Un mois avant la réaction de la Commission à l'invitation lancée par le Conseil européen. Bull, UE. 1/2 -2002, pt. 1.6.93. p.148. Il est à noter que la Tunisie et les autres pays du Maghreb ont demandé avec insistance bien avant le partenariat euro méditerranéen, la création d'une institution financière euro maghrébine. V.

banque euro méditerranéenne tout en relevant ses craintes d'un éventuel ralentissement du soutien financier de l'UE. Ce projet, apporterait une aide supplémentaire à la Tunisie à un moment où la réalisation des objectifs de l'accord d'association commence à prendre sa vitesse de croisière et nécessite des moyens financiers plus conséquents. Consciente de l'importance d'un tel mécanisme, la Tunisie n'a pas manqué une occasion pour renouveler son souhait de voir naître une nouvelle institution bancaire euro méditerranéenne⁸⁸.

Donnant suite à cette invitation, la Commission européenne adopta le 27 février 2002, un rapport intitulé « une nouvelle banque euro méditerranéenne »⁸⁹. Parmi plusieurs options possibles⁹⁰, la Commission a retenu la création d'une institution bancaire après une décision finale qui sera prise à la suite d'un dialogue avec les partenaires.

Si la Commission laisse une place importante au dialogue et aux concertations avec ses partenaires quant au principe même de créer cette banque, elle semble négliger tout apport de ces derniers concernant son statut. En effet, la Commission a écarté toute possibilité de mettre en place une banque autonome de développement pour la région méditerranéenne. Une banque autonome où la BEI, institution communautaire, ne serait pas majoritaire n'était pas dans les plans de la Commission. Deux raisons expliqueraient ce refus :

D'une part, la création de cette banque ne semble pas être nécessaire vue l'existence d'autres institutions bancaires internationales (FMI et BM) et régionales (BAD et BEI) voire même exclusivement communautaire⁹¹ qui participent au financement ou du cofinancement des partenaires de l'UE. Une nouvelle banque serait de trop car elle jouerait un double emploi en présence de ces dernières. D'autre part, la mise en place d'une institution bancaire indépendante et dont le capital serait ouvert à la participation d'autres actionnaires, éventuellement majoritaires, priverait le cas échéant, la BEI d'un contrôle rigoureux et d'une main mise sur les décisions de la nouvelle instance financière⁹².

Pour ces raisons, la Commission –contrainte aux souhaits des partenaires- a finalement proposé la création d'une institution bancaire à participation majoritaire de la BEI. Toutefois, la décision finale sur cette proposition a été renvoyée à une date ultérieure.

MESSAOUDI (M), « Le IV protocole financier Tunisie-CEE », *art. cit.* p. 154. Sur la position de certains pays européens, voir BOUONY (L), *art. cit.* p.142 ; BERAUD (Ph), « L'ancrage européen de la Tunisie entre système mercantile et commerce de coopération », *Les cahiers de l'orient*, n° 46, deuxième trimestre 1997, p. 53. Notons enfin que la création d'une banque pour le développement de la méditerranée était l'une des options proposées (l'autre étant de renforcer les instruments financiers existants) en vue d'une relance des IDE vers la Méditerranée dans le cadre du concept « d'association renforcée » entre l'UE et les pays du sud de la méditerranée. En effet, la mise en œuvre de ce concept (élaboré lors du sommet cinq + cinq tenu à Tunis les 5 et 6 décembre 2003) nécessitait l'adoption de huit réformes, notamment la mise en place de cette banque. V. l'éditorial et la conclusion (respectivement aux pages 4 et suivantes) du numéro hors série de la revue, *Les cahiers de l'Orient*, consacré au thème « Tunisie 2003 : le sommet 5+5. Reconstruire la Méditerranée », quatrième trimestre 2003.

⁸⁸ Toutefois, l'idée de création d'une banque régionale de développement ne semble pas faire l'unanimité autour d'elle. Voir dans ce sens la position de M. Christian DE BOISSIEU, membre du cercle des économistes français. *L'économiste Maghrébin*, n° 354, du 10 au 24/12 2003, p. 30.

⁸⁹ Réf. SEC (2002) 218 ; *Bull. UE*, 1/2 – 2002 pt. 1.6.92, p. 147.

⁹⁰ Mise en place d'une « facilité » ou d'un fonds à la création d'une banque. *Ibid.*

⁹¹ A titre d'exemple, le 13 mai 2005, la BEI ainsi que douze institutions d'Etats membres de l'UE spécialisées dans le financement de l'aide au développement et adhérents de l'IEFD (association des institutions européennes de financement au développement), ont signé un accord destiné à renforcer leur coopération dans le bassin méditerranéen, notamment par la promotion du cofinancement de projets et programmes en faveur du secteur privé. V. *Synopsis Euromed*, éd. n° 315, 19 mai 2005, p. 1.

⁹² La Commission justifie autrement son choix. Elle considère qu'une filiale de la BEI « serait le moyen le plus simple et le plus rapide de renforcer le soutien financier de l'Union européenne, avec des coûts de fonctionnement réduits ». *Ibid.*

b) Le report de la décision créant une filiale au sein de la BEI

Abordant le rôle de cette filiale, la Commission a proposé dans son rapport précité, de lui attribuer pour mission principale, la promotion du développement du secteur privé et la contribution au financement d'infrastructures. Ce choix, orienté vers le secteur privé, semble être optimal afin d'éviter les doubles emplois au niveau des instruments financiers opérationnels, en particulier la ligne MEDA et les prêts de la BEI, consacrés principalement à l'appui à la transition économique et à un développement socio-économique durable⁹³.

Ainsi, par le biais de la nouvelle gamme d'instruments financiers qu'offrirait cette filiale (prêts et investissements sous forme de participation), la coopération financière se trouverait renforcée et élargie et la croissance engendrée par le secteur privé, par voie de conséquence, accélérée.

Toutefois, réagissant au rapport de la Commission sus indiqué, le Conseil « affaires économiques et financières », réuni le 14 mars 2002, ne donnera pas suite à la proposition de la Commission de créer une filiale à participation majoritaire de la BEI⁹⁴. Une solution moins ambitieuse a été finalement retenue. Aux dires du Conseil, « l'option la plus efficace pour la mise en œuvre immédiate d'un instrument financier *adapté* est l'établissement d'une *facilité d'investissement renforcée* » au sein de la BEI⁹⁵.

Deux jours plus tard, le Conseil européen de Barcelone⁹⁶ approuve dans ses conclusions relatives à la coopération financière euro méditerranéenne, la décision du Conseil Ecofin⁹⁷ de créer une facilité. Un rendez-vous était fixé après un an pour le réexamen de la création éventuelle d'une filiale à participation majoritaire de la BEI en faveur des partenaires méditerranéens et ce, à la suite « d'une évaluation du fonctionnement du nouveau mécanisme et eu égard aux résultats des consultations avec les partenaires du processus de Barcelone ».

Ces derniers souhaiteraient un peu plus qu'une simple structure au sein de la BEI⁹⁸. Pour eux, la montagne semble avoir accouché d'une souris. La nouvelle structure, bien qu'elle présente une évolution majeure⁹⁹, était en deçà de leurs attentes et de leurs aspirations.

En l'absence d'une offre plus alléchante venant du côté européen, les partenaires méditerranéens se sont contentés lors de la conférence des ministres des affaires étrangères des 27 tenue à Valence¹⁰⁰ en Espagne les 22 et 23 avril 2002, de la structure renforcée au sein de la BEI.

⁹³ Annexe II du règlement MEDA II relative aux objectifs et modalités d'application de l'article 2 du règlement.

⁹⁴ *Bull. UE*, 3 - 2002, pt. 1.6.66, p. 116.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ *Bull. UE*, 3 - 2002, pt. I. 42, p. 20.

⁹⁷ Une enveloppe de 8 à 10 milliards d'euros sera mise en œuvre par la BEI dans le cadre de la facilité jusqu'en 2006 : plus de 7 milliards d'euros sur ressources propres, environ 250 m € de capitaux à risque et plus d'une centaine de m € d'assistance technique. V. *infra*, la note 74 à la page 22 ; <http://www.eib.org/lending/med/fr/index.htm>

⁹⁸ V. Communication de la Commission au Conseil du 15 octobre 2003 intitulé « *organiser le soutien au développement du secteur privé en méditerranée* », rappelant la position de certains partenaires méditerranéens favorables à une filiale qui constituerait à leur avis « un engagement politique et visible » de l'UE, COM (2003) 587 final, p. 3.

⁹⁹ Car elle renforce la coopération financière par une enveloppe additionnelle affectée aux partenaires méditerranéens et offre une nouvelle gamme de produits financiers. Elle présente également l'avantage, comme son nom l'indique, d'une « facilité » c'est-à-dire d'une gestion plus souple et mieux ciblée aux domaines concernés.

¹⁰⁰ http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/conf/val/concl.htm

En effet, le plan d'action¹⁰¹ adopté à l'unanimité comportait, entre autres, une proposition visant la création de cette nouvelle facilité destinée à mobiliser des fonds supplémentaires concernant le volet économique et financier du partenariat euro méditerranéen¹⁰².

B- La solution adoptée

La facilité fonctionnant au départ en tant que substitut temporaire à la filiale de la BEI proposée par la Commission (a) a très vite évolué (b).

a) Le fonctionnement de la facilité : substitut temporaire à la filiale de la BEI

La facilité nouvellement créée est baptisée « FEMIP »¹⁰³. Elle devint opérationnelle lors de son lancement à Barcelone, le 18 octobre 2002¹⁰⁴. L'objectif ultime de la facilité est d'aider les pays partenaires de la méditerranée à relever les défis de la modernisation économique et sociale et du renforcement de l'intégration régionale, dans la perspective de la création d'une Zone de Libre Echange à l'horizon de 2010.

Avec une augmentation de ses ressources financières de manière progressive de 1,4 Milliards d'euros par an et une augmentation de 6,5% par an durant la période 2002-2006¹⁰⁵, la FEMIP intègre l'ensemble des opérations de la BEI dans la région méditerranéenne et « prolonge »

¹⁰¹ Ce plan d'action visait à renforcer l'ensemble des domaines du partenariat après un certain marasme.

¹⁰² Ce plan d'action prévoyait également, la *création d'une assemblée parlementaire euro méditerranéen* pour renforcer le dialogue à l'intérieur du partenariat politique et de sécurité (cette assemblée a été créée à Athènes les 22 et 23 mars 2004 et a tenu sa première session du 12 au 15 mars 2005 V. *La presse de Tunisie*, 16 mars 2005, p. 4 ; *synopsis Euromed*, éd. n°308, 17 mars 2005, p. 1 ; *B.Q.E.* n° 8909, 16 mars 2005, p. 6) et la *création d'une fondation euro méditerranéenne pour la défense du dialogue des civilisations et des cultures* en ce qui concerne le troisième volet du processus de Barcelone, volet culturel, social et humain du partenariat (c'est la fondation Anna Lindh pour le dialogue des cultures créée à Naples en 2003, lancée formellement à La Haye les 29 et 30 novembre 2004 et inaugurée officiellement à Alexandrie le 20 avril 2005. Voir sur cette fondation, *B.Q.E.*, n°8934, 23 avril 2005, p.11). http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/conf/val/concl.htm Voir également le *rapport annuel 2003 de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la politique de développement de la CE et la mise en œuvre de l'aide extérieure*, op. cit. p. 167 ; *Bull. UE*, 11-2004, pt.1.6.91, pp. 94 et 95.

¹⁰³ Facilité euro méditerranéenne d'investissement et de partenariat. V. Délégation de la Commission européenne en Tunisie, « Financements européens : un bon qualitatif et quantitatif », *News Magazine Tunisie*, 3^{ème} trimestre 2003, pp. 4 et 5. Pour plus amples détails concernant la création, le fonctionnement, l'activité, l'organisation et l'évolution de la FEMIP. V. COM (2003) 587 final, op. cit. pp. 6-8 ; Le site de la BEI sur europa.eu.int : <http://www.eib.org>

¹⁰⁴ <http://www.eib.org/news/events/event.asp?event=69> Voir également concernant la FEMIP en général (historique, objectifs, domaines d'intervention, organisation, statistiques, instrument,...), le *rapport annuel 2004 de la FEMIP* disponible sur le site précité de la BEI.

¹⁰⁵ Le total des prêts de la FEMIP s'élèverait jusqu'à la fin de l'année 2006 à 10 Milliards d'euros et augmente rapidement. En 2004, on a enregistré un chiffre record de prêts de la FEMIP de l'ordre de 2,190 milliards d'euros avec 5% d'augmentation par rapport à 2003 (contre 2,1 Milliards d'euros en 2003, première année de son activité) finançant 25 projets, répartis essentiellement sur quatre domaines : secteur privé (33%), transports (30%), énergie (25%) et environnement (8%). V. *Synopsis Euromed*, éd. n° 303, 10 février 2005, p. 3 ; *B.Q.E.*, n°8905, 10 mars 2005, p. 17. Ainsi, depuis octobre 2002, date de son lancement et décembre 2004, la facilité a conclu 54 projets pour un montant de 5,025 Milliards d'euros. V. *Le rapport annuel FEMIP 2004 précité*, pp. 7 et 13. Toutefois, ce montant semble être infime par rapport aux 3,8 Milliards d'euros accordés aux dix nouveaux Etats et dérisoire comparé aux 28,5 Milliards d'euros en faveur de la cohésion économique et sociale dans l'UE élargie à 25 (près de 72% de l'ensemble des prêts : V. *B.Q.E.* n° 8882, 5 février 2005, p. 14). Par ailleurs, le fait que la BEI devienne la source la plus importante de financement des investissements étrangers dans la région, présente un moindre intérêt pour les partenaires qui, bénéficieront certes d'un appui financier plus considérable, mais généralement sous forme de prêts remboursables plutôt que de dons. Cette tendance ne se limite pas au plan bilatéral mais s'étend également au plan régional. En effet, la première partie au plan de financement régional MEDA II pour 2005 réserve les deux tiers de son montant global (100 sur 155 m €) sur le capital risque de la BEI. V. *Synopsis Euromed*, éd. n° 319, 16 juin 2005, p.1.

son action sans se recouper avec elle, ni jouer un double emploi. Alors que la banque européenne d'investissement encourage la privatisation des services publics, la FEMIP oriente ses actions vers le financement du *secteur privé*¹⁰⁶ en retenant la promotion des petites et moyennes entreprises (PME) et des investissements directs étrangers (IDE) parmi ses principales priorités.

Ainsi, la FEMIP concentre ses efforts, d'une part, dans le financement des infrastructures de développement économiques (transport et énergie) y compris celle de dimension régionale, en tant que soutien au développement du secteur privé et d'autre part, dans le financement des projets relatifs à la qualité de vie (environnement) afin de renforcer la compétitivité des pays dans la perspective de la mise en place d'une zone de libre échange. La facilité intègre également des secteurs nouveaux (éducation, santé) sans rentabilité immédiate et avec un coût financier plus difficile à supporter¹⁰⁷ mais ayant à moyen et à long terme, un impact inéluctable sur la réussite du développement du secteur privé.

La réorientation des concours de la BEI au secteur privé¹⁰⁸ à travers la FEMIP revêt aujourd'hui, une importance capitale pour les pays du sud de la méditerranée, y compris pour la Tunisie. Ce changement de vision aidera à résoudre le problème récurrent du chômage et permettra d'alléger la dette publique¹⁰⁹.

La gestion de la FEMIP est confiée aux structures opérationnelles et décisionnelles de la BEI sans que les partenaires méditerranéens « aient leur mot à dire ». En effet, les décisions de financement sont prises par le Conseil d'administration de la BEI sur proposition du Comité de direction. Toutefois, un Comité de coordination et de dialogue économique (CCDE) associant au niveau des représentants et puis après son renforcement, au niveau ministériel, les 35 Etats partenaires au processus de Barcelone (depuis l'élargissement de l'UE), la Commission, et les institutions financières internationales (IFI) a été mis en place. Ce Comité (Conseil Ecofin de la méditerranée) qui se réunit deux fois par an, est consulté sur les grandes orientations de politique d'investissement de la FEMIP¹¹⁰.

¹⁰⁶ Entre octobre 2002 et août 2003, le volume des engagements de la FEMIP en faveur du secteur privé a atteint 63% du total des engagements. V. COM (2003) 587 final, *op. cit.* p. 7. En 2004, plus d'un tiers du total des volumes réalisés se sont orientés vers le secteur privé. V. *La presse de Tunisie*, 17 décembre 2004, p. 8 ; *Le rapport annuel FEMIP 2004*, p. 13. En juin 2005, plus du tiers du montant engagé par la FEMIP était destiné au secteur privé. V.B.Q.E. n° 8974, 22 juin 2005, p.12. <http://www.eib.eu.int/news/events/event.asp?event=93>

¹⁰⁷ V. Délégation de la Commission européenne en Tunisie, « Financements européens : un bon quantitatif et qualitatif », *News Magazine Tunisie*, 3^{ème} trimestre 2003, p. 4. Voir également COM (2003) 603 final du 10 octobre 2003, pp. 39-40.

¹⁰⁸ Dans les années 70, 80 et 90, les prêts de la BEI étaient essentiellement destinés au secteur public. Notons que le Comité ministériel de la FEMIP, lors de sa réunion au Maroc le 20 juin 2005, a examiné les orientations futures de la facilité en retenant entre autre la nécessité de se focaliser sur la création d'emplois et la valorisation du capital humain à travers l'éducation, le processus de paix au Moyen-Orient ainsi que les projets régionaux. V. *B.Q.E.* n°8974, 22 juin 2005, p.12.

¹⁰⁹ Selon les dires de M. Philippe de FONTAINE VIVE vice président de la BEI et chargé de la FEMIP, lors d'une interview accordée à la presse tunisienne à l'occasion de l'ouverture de la FEMIP en Tunisie. En réponse à une question relative à l'intérêt porté au secteur privé, le responsable européen a bien mis l'accent sur ces deux objectifs prioritaires. Il a noté que la jeune population des pays du sud souffre du problème d'emploi « avec des secteurs publics importants, mais qui n'arrivent pas à créer des emplois qui répondent au profil de jeunes fortement diplômés ». La seule solution qui favoriserait un accroissement massif d'emplois résiderait donc dans la « restructuration des entreprises existantes pour qu'elles se modernisent et qu'elle aient besoin de plus de jeunes diplômés ». *La presse de Tunisie*, 17 décembre 2004, p. 8.

¹¹⁰ La cinquième réunion du Comité interministériel s'était tenue le 20 juin 2005 à Skhirat au Maroc. V. *Synopsis Euromed*, éd. n° 320, 23 juin 2005, p. 1. Le Comité se réunit deux fois par an. Une première réunion au niveau des experts de la FEMIP précède celle des ministres. Les experts ont pour mission d'élaborer des propositions

En dépit de l'importance de ce rôle consultatif, les avis du Comité ministériel ne lient pas les vrais décideurs. Son rôle est d'instaurer un dialogue renforcé entre les acteurs concernés.

S'agissant des instruments financiers, la FEMIP offre une large gamme de produits financiers classiques (prêts à long terme, lignes de crédit : prêts globaux et concours sur capitaux à risque) et innovants (apports en quasi-fonds propres, prêts conditionnels, crédit-bail, structures de garanties...) ainsi que des fonds d'assistance technique¹¹¹.

Plusieurs de ces instruments ont permis à la Tunisie d'obtenir un soutien financier de la part de la BEI dans le cadre de la facilité¹¹² qui s'est élevée en 2003 à 395 m € de prêts sur ressources propres de la BEI pour financer des actions et des programmes aussi nombreux que variés¹¹³. Ce montant s'est avéré plus important que les fonds mobilisés par la BEI à la Tunisie durant chacune des trois années précédentes¹¹⁴. En 2004, le montant des prêts accordés par la FEMIP a enregistré une nette régression par rapport à celui de 2003¹¹⁵.

concrètes qui seront soumises au Comité ministériel. A cet égard, le Comité des experts s'est réuni les 25 et 26 octobre 2004 à Amsterdam (première réunion consacrée à l'eau, aux équipements sanitaires et aux transports), puis à Luxembourg les 7 et 8 mars 2005 (deuxième réunion s'intéressant au financement des économies par les banques et les marchés de capitaux V. *La presse de Tunisie, supplément Economie* du 16 mars 2005, pp. I et IV ; *Synopsis Euromed*, éd. n° 307, 10 mars 2005, p.1) pour préparer la réunion ministérielle prévue le 20 juin 2005 au Maroc. *Synopsis Euromed*, éd. n° 288, 21 octobre 2004, pp. 1 et 2 et *Synopsis Euromed*, éd. n° 306, 3 mars 2005, p. 2 ; *La presse de Tunisie, supplément Economie* du 9 mars 2005, pp. I et II. V. sur l'organisation institutionnelle en général, *le rapport FEMIP 2004*, pp. 8 et 24-26.

¹¹¹ V. COM (2003) 587 final, *op. cit.*, p.7 ; *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 13 octobre 2003 : Examen à mi-parcours du mandat de prêt à l'extérieur de l'Union européenne de la BEI en application de la décision 2000/24/CE du Conseil du 22 décembre 1999, telle que modifiée*, COM (2003) 603 final, annexe 2, pt. 2.1 p. 39 ; *La Presse de Tunisie, Supplément Economie* du 11 février 2004, p. 14 ; *Le rapport FEMIP 2004* précité, p. 8.

¹¹² Entre 2002 et 2004, la Tunisie a reçu 14% du portefeuille de la facilité occupant ainsi la troisième place après la Turquie (34%) et l'Egypte (24%). V. Le rapport annuel du FEMIP 2004 précité, p. 22.

¹¹³ Il s'agit de :

- 110 m € pour le projet « Santé Tunisie » permettant la modernisation de 30 hôpitaux tunisiens.
- 150 m € pour le projet « entreprises tunisiennes III » en vue de soutenir des investissements à long terme des petites et moyennes entreprises tunisiennes dans le cadre du programme national de mise à niveau.
- 55 m € en faveur de la STEG pour le renforcement de sa capacité de fourniture et de distribution de gaz naturel.
- 35 m € pour la modernisation d'une usine métallurgique à Bizerte.
- 45 m € pour l'extension vers le ouest (en direction du Campus de la Manouba) du réseau du métro léger du Grand-Tunis. V. *La Presse de Tunisie, Supplément Economie* du 11 février 2004, p. 14 ; http://www.deltun.cec.eu.int/fr/projets_en_tunisie/bei/htm.

¹¹⁴ Un total de 150 m € en 2000, de 225 m € en 2001 et de 290 m € en 2002. http://www.deltun.cec.eu.int/fr/projets_en_tunisie/bei/htm.

¹¹⁵ De 395 m € en 2003 à 150 m € en 2004 répartis comme suit :

- 65 millions d'euros accordés à la Tunisie lors de la quatrième réunion ministérielle de la FEMIP tenue le 7 juin 2004 en Alexandrie pour appuyer des aménagements routiers prioritaires destinés à améliorer les infrastructures dans le Grand-Tunis et dans les villes de Monastir, Sousse et Sfax (Voiries prioritaires III et IV). V. *Synopsis Euromed*, éd. n° 274, 10 juin 2004, p. 1. Pour les détails relatifs aux grands projets routiers programmés au Grand-Tunis et qui seront financés notamment, par la FEMIP, on peut consulter BEN NESSIR (Ch.), « Infrastructure routière dans le Grand-Tunis : un réseau digne de la Tunisie moderne », *La Presse de Tunisie*, 16 janvier 2005, p. 7. Voir également le site de la délégation de la Commission Européenne à Tunis http://www.deltun.cec.eu.int/fr/quoi_de_neuf/juin.htm.
- 25 m € au titre d'un prêt, signé le 9 décembre 2004 à l'occasion de l'inauguration du nouveau bureau de la FEMIP à Tunis, en faveur de la Caisse des Prêts et de Soutien des Collectivités Locales (CPSCL) et destiné au financement des investissements en infrastructures des collectivités locales en Tunisie contribuant ainsi à l'amélioration de la qualité et de l'accès à ces infrastructures et aux services publics. V. *Synopsis Euromed*, éd. n° 295, 9 décembre 2004, p. 2.

Quant à l'année 2005, la FEMIP a signé, le 20 juin 2005, un prêt de 80 m € en faveur de la Tunisie destiné essentiellement à la création de cinq parcs scientifiques et technologiques¹¹⁶.

Conscient de l'importance de la FEMIP dans le renforcement du soutien financier accordé à notre pays, l'ex président de la Commission européenne Romano Prodi, lors de sa visite en Tunisie 31 mars 2003 pour présenter la nouvelle politique de voisinage de l'Europe élargie, a mis l'accent sur la nécessité de consolider les acquis de la coopération financière entre l'UE et la Tunisie, en rappelant par la même occasion le bon fonctionnement de l'accord d'association et de la FEMIP, tout en soulignant les progrès possibles de ces deux éléments. C'est ainsi que lors de cette même visite à Tunis, les autorités tunisiennes ont réitéré leur souhait de voir la FEMIP se transformer en une banque régionale d'investissement afin de soutenir les pays partenaires de l'UE dans la perspective de son élargissement en mai 2004. La proposition tunisienne intervient tout juste après le lancement par la Commission en mars 2003 d'une étude sur « la perspective de créer une banque euro méditerranéenne qui ajouterait au dispositif du Partenariat euro méditerranéen un élément politique important : il s'agirait de la première institution financière *conjointe* où les décisions seraient prises avec la *pleine participation* des Etats du Nord et du Sud de la Méditerranée¹¹⁷.

La Tunisie a également proposé la transformation de la FEMIP en une banque lors de la deuxième réunion du Comité de coordination et de dialogue économique de la FEMIP tenue au niveau des ministres le 3 avril 2003 à Istanbul¹¹⁸. Le Comité a évalué les progrès de la FEMIP et a discuté ses perspectives d'avenir.

b) L'évolution de la FEMIP : vers quel statut ?

Trois moments forts caractérisent l'évolution de la FEMIP. Après un veto à l'encontre de sa transformation immédiate en une filiale en décembre 2003 (b-1), le Conseil a décidé de maintenir la facilité en la renforçant au sein de la BEI (b-2), tout en reportant en 2006 la décision sur une éventuelle transformation (b-3).

-
- 60 m € pour financer deux nouveaux projets. En effet, la BEI a annoncé le 22 décembre 2004 qu'elle accordait à la Tunisie deux prêts au titre de la facilité d'un montant de :
 - o 40 m € qui serviront à l'amélioration du réseau routier urbain du Grand-Tunis et de gouvernorats de Monastir et de Médenine.
 - o 20 m € qui aideront la SNCFT à financer des investissements intéressant l'introduction du transport ferroviaire pour l'évacuation des déchets de gypse près du golfe de Gabès et la poursuite de la modernisation du réseau ferré du pays.

Voir sur les deux financements précités, *Synopsis Euromed*, éd. n° 298, 6 janvier 2005, p. 1 ; *Le rapport FEMIP 2004*, pp. 14 et 15.

¹¹⁶ Il s'agit de cinq technopoles consistant à établir un lien et des synergies entre des activités de recherche, de formation et de production regroupées sur un même site. Ces parcs seront placés à Bizerte (agro-alimentaire), à Monastir (textiles et habillement), à Sfax (informatique et télécommunications), à sidi Thabet (biotechnologies et produits pharmaceutiques) et à Sousse (ingénierie mécanique et électrique). V. *Bull. UE*, 6-2005, pt. 1.9.19, p.135 ; *Synopsis Euromed*, éd. n° 320, 23 juin 2005, p. 1 ; *B.Q.E.*, n° 8977, 25 juin 2005, p. 8. Voir sur l'importance de la prise en compte de la composante recherche scientifique dans la coopération UE-Tunisie, *La Presse de Tunisie*, 18 juillet 2005, p. 4. Enfin, il importe de noter que ce même prêt de 80 m € porte également sur la mise en place de grandes infrastructures dans les domaines des transports, de l'eau, de l'assainissement, de l'électricité et du gaz, ainsi qu'une importante assistance technique au titre de la FEMIP. V. <http://www.eib.eu.int/news/press.asp?style=printable&press=2949>.

¹¹⁷ *Euromed report*, éd. n° 56, avril 2003, p. 2. V. également PRODI (R), « Construire un espace euro méditerranéen », *Confluences Méditerranée*, n° 46, été 2003, p. 36. http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/publication.htm.

¹¹⁸ <http://www.bei.org/lending/med/fr/index.htm>

b-1 Le refus d'une transformation immédiate de la FEMIP en une filiale de la BEI
Un an après l'adoption du plan d'action de Valence et six mois avant la réunion euro méditerranéenne de Naples en décembre 2003, les Ministres des affaires étrangères des pays partenaires se sont rencontrés en Crète (Grèce) lors de la réunion à mi-parcours les 26 et 27 mai 2003¹¹⁹. Les Ministres ont pris acte des résultats de la deuxième réunion du Comité de coordination et de dialogue et ont approuvé une prise de décision à la fin de l'année 2003 concernant l'opportunité de constituer une filiale à participation majoritaire de la BEI à partir d'une transformation de la facilité.

A la mi-octobre, le Conseil de l'UE a demandé à la Commission de réexaminer cette opportunité. Faisant suite à la demande du Conseil, la Commission a présenté sa communication intitulée « *organiser le soutien au développement du secteur privé en méditerranée* »¹²⁰. Le collège bruxellois a recommandé la « meilleure option » qui consistait pour lui à créer une filiale à la participation majoritaire de la BEI reprenant toute ou partie des activités de la FEMIP¹²¹.

Une analyse d'impact approfondie réalisée par la Commission¹²² évaluant le bien-fondé de la création de cette filiale, a montré que le capital de celle-ci serait ouvert à la participation des pays partenaires méditerranéens, ce qui « renforcerait l'appropriation de l'instrument par ses bénéficiaires¹²³ (...) qui participeraient alors à sa gouvernance en tant que partenaires à part entière ».

Toutefois, contrairement à la recommandation de la Commission, le Conseil (Ecofin) de l'UE réuni le 25 novembre 2003 a simplement décidé de renforcer la FEMIP au sein de la BEI, plutôt que de créer une filiale majoritaire de la BEI et a renvoyé à décembre 2006, une éventuelle décision sur ce sujet¹²⁴.

¹¹⁹ <http://www.deltun.cec.eu.int/fr/eu> et med/conclusions.htm

¹²⁰ COM (2003) 587. V. *Bull. UE.*, 10 – 2003, pt. 1. 6. 57., pp. 112 et 113.

¹²¹ Rejetant ainsi une seconde option qui consistait tout simplement à renforcer la FEMIP au sein de la BEI. Elle a justifié ce choix par le fait qu'une filiale « pourrait avoir un impact plus important sur le développement du secteur privé, pourrait permettre un plus grand degré de souplesse et serait dotée de toute la panoplie des instruments financiers prévus à cet effet ». Ce renforcement se traduirait par un certain nombre de mesures dont notamment la constitution de réserves permettant une extension des opérations de partage de risque, création d'un fonds fiduciaire destiné aux donateurs en vue de compléter les contributions budgétaires et la transformation du Comité de dialogue politique et de coordination en un comité ministériel des Ministres des finances. *Ibid.*, pp. 7 – 9.

¹²² Notamment l'impact sur le budget communautaire. V. la *Communication de la Commission sur l'analyse d'impact* du 5 juin 2002. COM (2002) 276 final ; *Bull. UE.*, 6 – 2002, pt. 1. 1. 8., p. 27.

¹²³ D'autres raisons justifient le choix de la Commission. V. COM (2003) 587, *op.cit.*, pp. 9 – 12. Parmi ces raisons, on peut citer une meilleure visibilité sur le plan politique d'une coopération financière euro méditerranéenne indépendante du seul budget communautaire où les décisions de financement sont prises unilatéralement par les institutions communautaire. Un résumé de ces raisons figure au pt. xii, page 18 de la communication sus indiqué. Il est à rappeler que la Commission, tout en étant favorable à une filiale, a bien précisé dans ses conclusions que « le Conseil devait considérer que l'option d'une filiale ne peut être actuellement retenue, (elle) recommanderait alors que la FEMIP soit dans une première phase maintenue et développée, et il devrait être convenu de la transformer dans une seconde étape en une filiale majoritaire de la BEI », p. 15.

¹²⁴ Cette décision du Conseil intervient environ quinze jours après la troisième réunion du Comité ministériel de coordination et de dialogue de la FEMIP tenue à Naples en Italie le 11 novembre 2003. Dans cette réunion, les Ministres ont examiné les résultats d'une année complète de fonctionnement de la facilité et la possibilité de la promouvoir en une banque indépendante. V. *Synopsis Euromed*, éd. n° 249, 20 novembre 2003, p. 1 ; *La presse de Tunisie*, 13 novembre 2003, p. 4.

Ces décisions ont été accueillies favorablement par les pays partenaires lors de la Conférence euro méditerranéenne tenue à Naples les 2 et 3 décembre (Barcelone VI)¹²⁵ ainsi que par le Conseil européen qui s'est réuni les 12 et 13 décembre 2003 à Bruxelles¹²⁶. Ce dernier s'est même félicité de la décision du Conseil d'étoffer la facilité et de la renforcer tout en notant le rendez-vous de 2006.

b-2 Le renforcement de la FEMIP

Le renforcement de la FEMIP, retenu dans son principe en décembre 2003, s'est traduit par la mise en place progressive d'un certain nombre de dispositifs et d'instruments nouveaux¹²⁷ ayant pour objectif d'appuyer le développement du secteur privé. Parmi ces instruments, tous désormais opérationnels, deux sont d'ordre financier et un troisième d'ordre institutionnel.

Un premier instrument d'ordre financier appelé *Fonds d'assistance technique de la FEMIP* lancé en juillet 2004. Ce FATF est doté de 200 m € au maximum¹²⁸ provenant de prélèvements effectués sur les réserves de la BEI. Il est destiné d'une part, à accroître le volume des prêts au secteur privé, notamment pour les projets dont les risques commerciaux sont plus élevés, et ce par la mise en place d'une enveloppe spéciale FEMIP (ESF) dont une première affectation a été décidée en janvier 2004 à concurrence de 100 m € et d'autre part, au développement des opérations avec partage des risques à concurrence de 1 milliard d'euros.

Un second dispositif financier créé en décembre 2004 et devenu opérationnel en 2005. Il s'agit d'un *Fonds fiduciaires* doté de 20 à 40 m € au démarrage¹²⁹, compte tenu des contributions financières qui seront versées par les partenaires¹³⁰. Ce fonds d'affectations spéciales de donateurs est destiné à fournir des financements supplémentaires sur deux guichets différents. Un *premier guichet* « assistance technique », offre des fonds supplémentaires en amont des projets, sous forme de dons pour l'assistance technique et

¹²⁵ Conclusions de la présidence de l'Union européenne reproduites dans l'*Euromed report*, n° 71 +, 12 décembre 2003, pt. 42, p. 10 ; *Bull. UE.*, 12 – 2003, pt. 1. 6. 49. p. 154. http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/publication.htm

Il est à noter que lors de la Conférence euro méditerranéenne tenue les 29 et 30 novembre 2004 à La Haye au niveau des ministres des affaires étrangères, les 35 partenaires du processus de Barcelone ont rappelé l'échéance de 2006 pour une éventuelle transformation de la FEMIP en une filiale détenue à la majorité par la BEI à la suite d'une évaluation approfondie de l'efficacité de la facilité. Voir *B.Q.E, Europe Documents*, n° 2387 – 2388 du 9 décembre 2004, p. 7.

¹²⁶ *Bull. UE.*, 12 – 2003, pt. 1. 18. 45. et pt. 1. 6. 93. p. 153. <http://www.eib.eu.int/news/News.asp?news=69&cat=1>

¹²⁷ *La Presse de Tunisie, Supplément Economie* du 9 juin 2004, p. V ; *Synopsis Euromed*, éd. n° 274, 10 juin 2004, p. 1.

¹²⁸ Sous forme d'aides non remboursables accordées par la Commission au titre de MEDA à l'appui de l'activité d'investissement par la BEI. Pour sa première année complète de fonctionnement, ce fonds a enregistré en 2004, la signature de 20 contrats d'assistance technique pour un montant de 13,8 m € (dont 8,1 m € pour le Maghreb et le Machrek contre 5,7 m € pour la seule Turquie) portant sur des études relatives à l'amélioration des investissements inhérents à l'environnement, au secteur privé (qui a bénéficié du quart des ressources comme soutien direct), aux infrastructures et au capital humain chez les partenaires méditerranéens. V. *Synopsis Euromed*, éd. n° 307, 10 mars 2005, p. 2 ; *B.Q.E.*, n° 8905, 10 mars 2005, p. 17. Les actions du fonds peuvent prendre plusieurs formes notamment, la formation des personnels, l'acquisition de matériel et peuvent être affectées à l'identification, la préparation et l'appui à la réalisation de projets financés par la facilité. V. *Le rapport annuel 2004, FEMIP*, pp. 8 et 20.

¹²⁹ Créé fin 2004, ce fonds comptait 31,5 m € d'engagements initiaux. La première opération de l'ordre de 200.000 euros, financée sur ces dotations en janvier 2005 et démarrée en mai 2005 servira à financer une étude sur les moyens d'améliorer l'efficacité des envois de fonds des travailleurs émigrés méditerranéens en Europe. V. *Synopsis Euromed*, éd. n° 307, 10 mars 2005, p. 2 ; *B.Q.E.*, n° 8974, 22 juin 2005, p. 12.

¹³⁰ Au 10 mars 2005, 14 états y ont adhéré. Voir *B.Q.E.*, n° 8905, 10 mars 2005, p. 17.

couvre ainsi les investissements de la BEI, ne pouvant pas prétendre à une action sur le FATF. Les activités de ce premier guichet sont les réformes de politique générale, les réformes législatives, réglementaires et institutionnelles et les stratégies de développement sectoriel. Un *deuxième guichet* « soutien au secteur privé », concerne les opérations de capital risque au titre de la FEMIP, notamment dans certains secteurs prioritaires (eau, transport, électricité et capital humain...) ¹³¹.

Enfin, un troisième instrument de la FEMIP renforcée devenu d'ordre institutionnel qui consiste à *renforcer la présence locale de la FEMIP et de la BEI dans les pays partenaires* en vue d'une efficacité accrue de la coopération à travers la proximité. C'est dans ce sens qu'un bureau de la BEI et de la FEMIP a été inauguré le 9 décembre 2004 à Tunis après celui de l'Égypte en 2003 et suivi du bureau du Maroc en juin 2005 ¹³².

Tous ces mécanismes ont fait l'objet d'une évaluation à mi-parcours lors de la quatrième réunion ministérielle du Comité de coordination et de dialogue de la FEMIP tenue le 7 juin 2004. Les 35 partenaires ont noté les progrès du fonds d'assistance technique, évoqué la question de création d'un fonds fiduciaire ¹³³ à la suite des propositions de la BEI et discuté les perspectives d'avenir de la FEMIP, notamment son éventuelle transformation en une filiale de la BEI après 2006 ¹³⁴.

b-3 Le sort de la FMIP en 2006 : statu quo ou évolution vers une filiale

En reportant le réexamen de cette question, le Conseil semble avoir retenu, avec sursis à l'exécution, le principe de faire évoluer la FEMIP en une institution bancaire euro méditerranéenne.

La date fixée pour l'évaluation globale de la facilité (décembre 2006) n'est pas innocente et justifie logiquement ce report. En effet, le Conseil a refusé la transmission immédiate souhaitée en 2003, afin d'éviter toute interférence entre une telle décision et les engagements souscrits jusqu'à la fin de 2006. Cette date coïncide en réalité avec la clôture des programmes de coopération financière établis par la Commission suivant les documents de stratégie par pays qui s'étalent de 2002 à 2006, ainsi qu'avec l'éventuelle inauguration du nouvel instrument financier prévu par la nouvelle politique de voisinage de l'UE dans le cadre des perspectives financières 2007-2013. Le Conseil a même conditionné sa décision éventuelle de 2006 à une évaluation de l'efficacité de la FEMIP et compte tenu des résultats des consultations avec les partenaires dans le cadre du processus de Barcelone.

Une fois encore, et même si les partenaires seront consultés ¹³⁵, la décision sur l'évolution de la facilité reviendra en définitive aux instances européennes. Ainsi, l'opportunité même de

¹³¹ Voir *B.Q.E.*, n° 8817, 29 octobre 2004, p. 15 ; *Synopsis Euromed*, éd. n° 303, 10 février 2005, p. 2.

¹³² Le Bureau de Tunis est le premier au Maghreb. Ces bureaux ont pour mission d'assurer la coordination locale avec les différents intervenants dans la vie économique et dans le secteur privé (autorités locales, emprunteurs, secteur bancaire et bailleurs de fonds) et de faciliter la mise en œuvre de l'assistance technique FEMIP. V. *La Presse de Tunisie, Supplément Economie* du 11 février 2004, p. 4. ; *La Presse de Tunisie, Supplément Economie* du 17 novembre 2004, p. 1 ; V. *Synopsis Euromed*, éd. n° 295, 9 décembre 2004, p. 2 ; Voir également le communiqué de presse de la BEI du 9 décembre 2004 disponible sur le site de la BEI précité ; *B.Q.E.*, n° 8846 du 11 décembre 2004, p. 16 et *B.Q.E.*, n° 8847 du 14 décembre 2004, p. 16 ; *La Presse de Tunisie, Supplément Economie* du 15 décembre 2004, p. I.

¹³³ *Bull. UE.*, 6 – 2004, pt. 1. 6. 62. p. 96 ; Voir également, *B.Q.E., Europe Documents*, n° 2387 – 2388, 9 décembre 2004, pp. 7 et 10.

¹³⁴ La Tunisie a réitéré lors de la 5^{ème} session du Conseil d'association à Bruxelles, le 31 janvier 2005, son souhait que la FEMIP soit transformée en une véritable banque euro méditerranéenne agréée par la BEI. Voir *B.Q.E.*, n° 8879, 2 février 2005, p.12.

¹³⁵ La consultation pourrait prendre au moins deux formes : unilatéralement, en demandant l'avis de chaque partenaire, ou collectivement dans le cadre d'un débat au sein des instances officielles du processus de Barcelone. A cet égard, la nouvelle Assemblée Parlementaire Euro Méditerranéenne (APEM) semble être l'une

créer une institution bancaire spécifique, sa nature et la date de sa création seront l'apanage de l'UE, principal bailleur de fonds dans la région. Le rôle des partenaires de l'UE dans le cadre du processus de Barcelone serait donc très limité. En effet, la Commission européenne a recommandé aux ministres des affaires étrangères en prévision de leur réunion de Naples de « (...) *se mettre d'accord sur des mesures adaptées pour renforcer l'investissement et le secteur privé dans les pays partenaires, en tenant compte de la recommandation de la Commission concernant la FEMIP (...)* » et « *selon la décision que les ministres de l'UE auront prise (...)* »¹³⁶.

Si le Conseil optera en 2006 pour une nouvelle institution, son choix portera raisonnablement et vraisemblablement sur une filiale à participation majoritaire de la BEI¹³⁷. Cette forme assurera à l'UE un contrôle rigoureux sur les fonds destinés à la coopération financière.

2- Vers la mise en place d'un nouvel instrument financier : substitut aux instruments existants

Avant d'analyser l'impact de ce nouvel instrument sur les relations financières de l'UE avec ses voisins, et plus particulièrement, avec la Tunisie (B), il importe de le présenter en tant que futur mécanisme financier exclusif de la stratégie communautaire envers ces deux derniers (A).

A- Le nouvel instrument financier corollaire de la politique européenne de voisinage

Le contenu du nouvel instrument financier (NIF) et sa portée (b) dépendent largement des objectifs de la récente innovation de l'UE relative au voisinage et de ses priorités (a).

a) La politique européenne de voisinage, fondement stratégique du NIF

C'est par sa communication du 11 mars 2003¹³⁸ que la Commission a lancé son initiative du nouveau voisinage dans la perspective de l'élargissement de l'UE à dix nouveaux pays le 1^{er} mai 2004¹³⁹. L'objet de cette communication est de proposer un cadre pour les relations entre l'UE élargie et ses nouveaux voisins¹⁴⁰ n'ayant actuellement aucune perspective d'adhésion. L'objectif est de « créer un espace de prospérité, (de stabilité) et de voisinage – un « cercle d'amis » - caractérisé par des relations étroites et pacifiques fondées sur la coopération ».¹⁴¹

des enceintes les plus adéquates à cette forme de consultation. En effet, la Commission économique, financière, des affaires sociales et de l'éducation de l'APEM a procédé le 15 septembre 2005 à la consultation du groupe de travail « conditions de transformation du fonds fiduciaire de la FEMIP en la Banque de Développement Euro Méditerranéenne ». Voir *Synopsis Euromed*, éd. n° 327, 15 septembre 2005, p. 1.

¹³⁶ Voir la septième recommandation de la Commission dans sa communication au Conseil et au Parlement européen du 15 octobre 2003 : *Préparation de la VI^{ème} réunion des ministres des affaires étrangères (Barcelone VI) qui se tiendra les 2 et 3 décembre 2003 à Naples*, COM (2003) 610 final, pt. 30, p. 13.

¹³⁷ Ceci, nonobstant le renouvellement par la Tunisie de son souhait (émis auparavant à maintes reprises) de voir la FEMIP se transformer en véritable banque euro méditerranéenne en considérant que « la création de cette institution sera certainement un signal politique fort de nature à stimuler l'investissement privé dans la région méditerranéenne ». Voir *B.Q.E.*, n° 8879, 2 février 2005, p. 12.

¹³⁸ Communication de la Commission au Conseil européen : *L'Europe élargie voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud*, COM (2003) 104 final. Voir également *Bull. UE*. 3 – 2003, pt. 1. 6. 63, p. 117 et pt. 1. 6. 79, pp. 119 et 120.

¹³⁹ Il s'agit de Chypre, Malte, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie. V. *News Magazine Tunisie*, 2^{ème} semestre 2002, pp. 8 et 9.

¹⁴⁰ A savoir, la Russie, les nouveaux états indépendants NEI (Ukraine, Moldavie, Belarus) et les pays du sud de la méditerranée (Algérie, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Autorité Palestinienne, Syrie et Tunisie).

¹⁴¹ COM (2003) 104 final, *op.cit.*, p. 2.

L'Union est ainsi bien consciente de l'importance d'un renforcement de ses relations avec ses nouveaux voisins par le biais d'une coopération adaptée aux nouvelles données. En effet, « (...) la capacité de l'Union à garantir à ses citoyens la sécurité¹⁴², la stabilité et le développement durable ne pourra plus être dissociée de l'intérêt qu'elle portera à une coopération étroite avec ses voisins ». Ces derniers seront appelés à réaliser des progrès concrets dans le respect des valeurs communes¹⁴³ et la mise en œuvre effective des réformes sur tous les niveaux. En contre partie, l'UE leur offre « une perspective de participation au marché intérieur, et en particulier l'accès aux quatre libertés (libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux)¹⁴⁴ par un alignement progressif des législations sur celles du marché intérieur de l'UE » et une participation à un certain nombre de programmes communautaires, notamment dans les domaines de l'éducation, de la recherche, de l'environnement et de l'audiovisuel. L'objectif ambitieux est de dépasser le cadre actuel (zone de libre échange) et d'instaurer « une coopération renforcée » à travers une association plus étroite qui établira un marché intérieur euro méditerranéen¹⁴⁵.

Toutefois, la Commission insiste sur l'idée que « la politique de voisinage ne remplace pas le processus de Barcelone, mais le prolonge et le précise »¹⁴⁶. A cet égard, la PEV accélère ce processus notamment, dans son volet économique. L'UE ne semble plus être en mesure d'attendre 2008, 2010, 2014 ou même au-delà¹⁴⁷ pour réaliser une ZLE avec ses partenaires. Pour elle, l'échéance d'un élargissement de cette envergure en mai 2004 exige un changement rapide et stratégique de sa politique envers ses voisins.

¹⁴² Le souci sécuritaire (au sens large du terme, qui comprend en sus de la sécurité *stricto sensu*, la sécurité contre le terrorisme, l'immigration clandestine, le fondamentalisme religieux, la criminalité organisée...) est à la fois un souci fondamental et permanent de l'UE. C'est ce souci qui, principalement, fonde et anime en réalité la nouvelle politique européenne de voisinage.

¹⁴³ Telle que la liberté, la démocratie, le respect des droits de l'homme et les libertés fondamentales et l'état de droit.

¹⁴⁴ COM (2003) 104 final *op. cit.* p. 12.

¹⁴⁵ V. *Dossier Spécial Euromed*, éd. n° 37, 20 mai 2003, p. 3 ; *B.Q.E.*, n° 8845 du 10 décembre 2004, p. 5. V. également sur le contenu de la notion de coopération renforcée, *L'économiste Maghrébin*, n° 354, pp. 26-34 et plus spécialement sur le marché intérieur euro méditerranéen, DENYSYUK (V.), « Politique de voisinage de l'Union européenne, quelles transformations sur le régime commercial régional ? » », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n° 485, février 2005, pp. 101 – 114.

¹⁴⁶ V. *Synopsis Euromed*, éd. n° 308, 17 mars 2005, p. 2 ; *B.Q.E.*, n° 8956 du 28 mai 2005, p. 5.

¹⁴⁷ Date d'expiration des périodes de transition fixées pour le démantèlement tarifaire relatives respectivement à la Tunisie, au Maroc, au Liban et enfin à l'Égypte et à l'Algérie. L'échéance fixée pour la Tunisie était au départ 2010. Toutefois, l'application anticipée et volontaire de l'accord d'association par les autorités tunisiennes à partir du 1^{er} janvier 1997 et sans attendre son entrée en vigueur officielle la 1^{er} mars 1998 a eu pour conséquence une échéance plus proche. Notons enfin que la date prévue par le processus de Barcelone pour l'instauration d'une ZLE euro méditerranéenne (2010) est semble-t-il une date butoir pour l'UE. Voir dans ce sens les conclusions de la présidence du Conseil de l'UE sur la conférence euro méditerranéenne des ministres des affaires étrangères tenue à La Haye, les 29 et 30 novembre 2004, 14869/04 (Presse 331), 30 novembre 2004, pt. 23, p. 8. Voir dans un autre sens BOUONY (L.). L'auteur considère que cette échéance n'est pas une date butoir mais une date « objectif » en vertu de la déclaration de Barcelone précitée. Cette position semble être logique et se justifie en réalité par au moins deux raisons. D'une part, le retard considérable enregistré dans la mise en œuvre des accords d'association, voire même dans la conclusion de certains d'entre eux (l'accord avec la Syrie non encore signé est arrivé, le 19 octobre 2005 au stade de la conclusion officielle des négociations) retarde à son tour l'échéance de 2010. D'autre part, la réalisation de la ZLE ne dépend pas uniquement des accords bilatéraux d'association signés entre l'UE et ses partenaires dans la région. Elle est surtout tributaire de la conclusion et de la mise en œuvre d'accords de libre échange multilatéraux entre les partenaires méditerranéens eux même, et en particulier ceux du sud. Or, en l'état actuel des choses, on est très loin de cet objectif. En effet, mise à part l'accord multilatéral d'Agadir entre la Tunisie, le Maroc, la Jordanie et l'Égypte (signé en février 2004) ainsi que certains accords bilatéraux entre la Turquie et une minorité de partenaires du sud de la méditerranée (dont la Tunisie), la ZLE voulue à l'horizon de 2010 semble être une utopie ou une « fiction ». Voir *B.Q.E.*, n° 8923 du 8 avril 2005, p. 3.

Le partenaire qui s'arrime au marché intérieur bénéficiera des avantages d'une intégration poussée jusqu'à la limite de l'adhésion. Il serait aussi proche qu'il peut l'être de l'Union sans en être membre¹⁴⁸. Le président de la Commission a promis « tout sauf l'adhésion »¹⁴⁹ c'est-à-dire « moins que l'adhésion, plus que l'association ». Reste seulement à savoir à quel prix pour l'UE et surtout pour les partenaires ?

Après la fixation du cadre général de sa nouvelle optique, la Commission rappelle les différences géographiques, politiques, culturelles entre ses nouveaux voisins et analyse la diversité de l'intensité de leurs relations avec l'Union européenne. L'étude de ces différences permettra à l'UE d'identifier les priorités pour chacun d'entre eux et de mettre en œuvre sa politique d'une manière appropriée.

Dans la troisième partie de sa communication, la Commission expose d'une manière concrète la démarche à suivre en vue de mettre en place « un marché paneuropéen ouvert et intégré ». Elle propose à cet effet une démarche s'articulant sur plusieurs axes¹⁵⁰ que la présente étude n'en retiendra que le dernier¹⁵¹ relatif aux perspectives de la coopération financière.

La mise en œuvre de cette nouvelle politique de voisinage s'opérerait suivant une « approche différenciée et progressive »¹⁵² dans le cadre de programmes d'action nationaux et/ou régionaux adoptés par le Conseil sur proposition de la Commission et en concertation avec les pays voisins concernés. Ces programmes d'action plus dynamiques, supplanteront les stratégies communes pour devenir les principaux documents qui exposent la politique de l'Union. Toutefois, l'évolution des rapports est conditionnée¹⁵³ au préalable à la mise en œuvre et à l'exploitation des accords en vigueur¹⁵⁴. Ces derniers seront la base d'une éventuelle conclusion de nouveaux *accords européens de voisinage* qui pourraient aller au-delà des relations contractuelles existantes. Ces accords remplaceront la génération actuelle d'accords bilatéraux à condition que les priorités fixées dans les plans d'action soient respectées.

L'UE n'offrira cet avantage que pour les voisins qui le méritent. En effet, les partenaires « (...) devront faire montre d'un engagement solide à renforcer leur capacité administrative, institutionnelle et juridique ». Ainsi, les avantages exposés au chapitre 3 de la communication, et plus particulièrement ceux relatifs à l'accroissement de l'aide financière, « devraient être accordés de manière à stimuler et à récompenser les réformes¹⁵⁵ – réformes que les politiques

¹⁴⁸ Discours prononcé par le président PRODI lors de la sixième conférence mondiale au réseau ECSA qui s'est tenue à Bruxelles les 5 et 6 décembre 2002. Cité dans la communication de la Commission sur le voisinage, *op. cit.*, p. 10. Voir également PRODI (R.), « construire une espace euro méditerranéen », *Confluences méditerranée*, n° 46, été 2003, p. 41.

¹⁴⁹ Expression citée par OUNAIES (A.A.), « Le Maghreb et l'élargissement », *Confluences méditerranée*, n° 46, été 2003, p. 41.

¹⁵⁰ COM (2003) 104 final, *op. cit.* pp. 9 – 16.

¹⁵¹ « Nouvelles sources de financement », *Ibid.*, p. 15.

¹⁵² COM (2003) 104 final, *op. cit.* pp. 16 – 18. La différenciation permet de tenir compte de la situation particulière de chaque pays ainsi que ses propriétés. En effet, selon les dires de l'ex Commissaire européen de l'élargissement et du voisinage Günter VERHEUGEN lors de sa visite au Maroc les 4 et 5 février 2004, la nouvelle politique européenne de voisinage « n'es pas un costume à taille unique ». V. http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/mdecco/intro/ip04_170.htm

¹⁵³ COM (2003) 104 final, *op. cit.* p. 18. La commission insiste à maintes reprises sur le caractère conditionné de son offre, pp. 9 et 16 de sa communication précitée.

¹⁵⁴ Il s'agit des accords d'association (AA) pour les pays méditerranéens et des accords de partenariat et de coopération (APC) avec la Russie, l'Ukraine et la Moldavie.

¹⁵⁵ La logique de récompense des nouveaux voisins ayant du mérite (selon les critères d'évaluation propre à l'Union européenne) est reprise par la Commission qui évoque la possibilité extrême pour eux de dénicher la médaille d'or et « de se voir féliciter par l'Union de leurs efforts de réforme politique et économique », COM

et les mesures d'encouragement actuelles de l'Union n'ont pas toujours réussi à faire aboutir à ce jour (...). L'engagement de l'Union devrait donc être *progressif et subordonnée au respect d'objectifs de réforme préalablement fixés*. L'octroi de nouveaux avantages devrait aller de pair avec les progrès réalisés par les pays (...). En l'absence de progrès, aucune nouvelle perspective ne sera offerte »¹⁵⁶.

Pour ce faire, la Commission a fixé un processus en trois étapes qui consiste à évaluer les accords actuels, à rédiger des programmes d'action fixant un calendrier et à faire le suivi annuel de la mise en œuvre de ces nouveaux programmes.

Enfin, la Commission s'intéresse aux implications financières de la nouvelle politique de voisinage sur le budget communautaire et s'engage à proposer entre autre, la création d'un nouvel instrument de voisinage qui accompagnerait la mise en œuvre de cette politique¹⁵⁷.

Un mois après la communication de la Commission sur la politique de voisinage, les ministres des affaires étrangères du partenariat euro méditerranéen se sont réunis lors de la Conférence euro méditerranéenne à mi parcours en Crète les 26 et 27 mai 2003. Ils ont discuté le développement futur des relations entre les 15 et les 12 et examiné le rôle des partenaires dans le cadre de cette nouvelle proposition. Les ministres ont également « invité la Commission à étudier les moyens envisageables pour vérifier dans le cadre actuel du programme MEDA, la participation des partenaires méditerranéens aux programmes de l'UE en la matière »¹⁵⁸.

De son côté, le Conseil « affaires générales et relations extérieures » de l'UE, s'est félicité dans ses conclusions du 16 juin 2003¹⁵⁹, de l'initiative lancée par la Commission tout en insistant sur le fait qu'elle doit être distinguée de la question de l'éventuelle adhésion à l'UE. Le Conseil a par la suite rappelé que « les nouvelles politiques de voisinage ne devraient pas l'emporter sur le cadre actuel des relations de l'Union... » avec ses partenaires et que « la mise en œuvre des accords d'association demeure une priorité »¹⁶⁰. Il a également passé en revue les objectifs et la démarche de l'Union fondée sur une coopération renforcée en invitant la Commission à proposer à partir de 2004 des plans d'action par pays sur la base de la différenciation, en commençant notamment par les états ayant conclu des accords d'association en vue de dépasser ce stade par une consolidation des relations dans le cadre de nouveaux accords de voisinage.

(2003) 104 final, *op. cit.* p. 19. Dans le même ordre d'idées, la nouvelle Commissaire chargée des relations extérieures et de la politique européenne de voisinage, Mme Benita FERRERO-WALDNER a repris clairement cette logique de récompense qui gouvernera les relations futures entre l'UE et ses voisins. A une question relative à la portée de cette nouvelle forme d'intégration renforcée entre l'UE et ses partenaires ainsi qu'au degré de l'assistance financière, la Commissaire, lors d'un point de presse, a noté que cela dépendra de la volonté du pays bénéficiaire car « *plus il sera prêt à partager nos valeurs et à mettre en œuvre le plan d'action, plus nous serons prêts à avancer dans l'intégration. Autrement dit, l'UE n'avancera que si le pays en question fait des progrès* ». Ainsi, « *plus les pays feront, plus ils recevront* ». Le volume de l'assistance financière est tributaire donc des résultats concrets réalisés par chacun des partenaires. Voir *B.Q.E.* n° 8845 du 10 décembre 2004, p. 5. De son côté, le Conseil de l'UE réuni les 13 et 14 décembre 2004 à Bruxelles a retenu en de termes proches les mêmes principes de la Commission quant à l'intensité des relations de l'UE avec ses voisins méditerranéens. V. *Synopsis euromed*, éd. n° 296, 16 décembre 2004, pp. 1 et 2. Voir également http://europa.eu.int/news/index_en.htm

On aura dans ce cas des relations de voisinage à la carte qui donneront lieu à *fortiori* à un voisinage à plusieurs vitesses à la fois en termes d'intensité d'engagements souscrits et en termes de volume d'aide accordée.

¹⁵⁶ COM (2003) 104 final, *op. cit.* p. 17.

¹⁵⁷ *Ibid.* p. 19.

¹⁵⁸ Conclusions de la Présidence de l'UE, pt. 49. http://www.deltun.cec.eu.int/fr.eu_et_med/conclusions.htm

¹⁵⁹ *Bull. UE.* 6 – 2003, pt. 1. 6. 97. pp. 127 et 128. Voir également les Conclusions reproduites dans *Euromed report* éd. n° 61, 18 juin 2003, 4 p. Il est à noter qu'avant cette Conférence euro méditerranéenne, une autre conférence européenne a eu lieu à Athènes le 17 avril 2003.

¹⁶⁰ *Euromed report*, éd. n° 61, 18 juin 2003, p. 1.

Sur le plan financier, le Conseil a invité la Commission à présenter une communication relative à la création d'un nouvel instrument de voisinage qui « serait créé à partir d'une évolution des instruments existants et ferait partie intégrante des instruments de financement pertinents dans les nouvelles perspectives financières postérieures à 2006 »¹⁶¹.

Trois jours après la réunion du Conseil (AGRE), le Conseil européen de Thessalonique des 19 et 20 juin 2003¹⁶² a approuvé ces conclusions et a déclaré qu'il attendra avec intérêt les travaux du Conseil et de la Commission pour assembler les divers éléments des politiques de voisinage¹⁶³ y compris une proposition relative à un nouvel instrument financier (NIF) nécessaire à la mise en œuvre de la nouvelle optique de l'UE.

b) Le NIF : moyen unique au service de la nouvelle politique

Sans trop tarder, la Commission – faisant suite à l'invitation du Conseil européen de Thessalonique – a dans un premier temps, préparé le terrain d'un nouvel instrument financier spécifique à la PEV en l'intégrant dans sa stratégie (b.1) avant qu'elle ne concrétise son approche par la présentation d'une proposition de règlement communautaire instaurant un instrument de voisinage qui prendra la relève des instruments actuels (b.2).

b-1 Les bases du nouvel instrument financier

Le nouvel instrument financier trouve son origine dans deux communications de la Commission européenne. La première, adoptée en juillet 2003 était consacrée essentiellement à ce dernier (i), alors que la seconde, approuvée en mai 2004, l'avait présenté plus en détail, mais, en tant qu'élément fondamental de la stratégie de l'UE envers ses nouveaux voisins (ii).

i. La communication de la Commission de juillet 2003

La Commission a adopté le 1^{er} juillet 2003 sa communication intitulée « *jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage* »¹⁶⁴. Comme son intitulé semble l'indiquer, la communication ne propose pas une solution définitive et complète mais pose plutôt, la pierre angulaire du nouvel édifice financier accompagnant la politique de voisinage.

La Commission précise tout d'abord, les objectifs de sa nouvelle politique¹⁶⁵, expose ensuite, l'état actuel de la coopération à travers l'analyse des différents instruments financiers opérationnels¹⁶⁶ et explique enfin sa nouvelle approche progressive vers un instrument financier unique.

¹⁶¹ *Ibid.* pt. 8. d. p. 4.

¹⁶² *Bull. UE.* 6 – 2003, pt. I. 18. 44. p. 16. Conclusions reproduites partiellement dans *l'Euromed report*, éd. n° 63, 23 juin 2003, p. 1.

¹⁶³ Le Conseil européen, le Conseil et la Commission utilisent le terme « politique » au pluriel pour insister sur le caractère casuistique du traitement de la question de voisinage avec chaque partenaire à part, selon les besoins et suivant le niveau de ses relations avec l'UE.

¹⁶⁴ COM (2003) 393 final ; *Bull. UE.*, 7/8 – 2003, pt. 1. 5. 2, pp. 79 et 80.

¹⁶⁵ Point 2 de sa communication précitée.

¹⁶⁶ Il s'agit de cinq instruments de l'UE de promotion de la coopération transfrontalière et sous régionale / transnationale :

- Règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil, du 21 juin 1999, *portant dispositions générales sur les fonds structurels*, JOCE, n° L 161 du 26 juin 1999, pp. 1 – 42, et communication de la Commission au États membres du 28 avril 2000 fixant des orientations pour une initiative communautaire concernant la coopération transeuropéenne et destinée à favoriser un développement harmonieux et équilibré du territoire européen- INTERREG III, appuyant la coopération transfrontalière et transnationale entre les États membres et pays voisins, JOCE n° C 143 du 23 mai 2000, pp. 6 – 29, relatifs à l'initiative communautaire INTERREG créée dans le cadre des fonds structurels de l'Union.
- Règlement (CE) n° 2760/98 de la Commission, du 18 décembre 1998, *concernant la mise en œuvre d'un programme de coopération transfrontalière dans le cadre du programme PHARE*, JOCE n° L 345

S'agissant des instruments actuels¹⁶⁷, la Commission rappelle la diversité des cadres réglementaires et procéduraux qui les régissent en matière d'identification, de sélection et de mise en œuvre et relève la difficulté de réaliser de véritables projets conjoints et de fixer le rôle et la responsabilité des différents intervenants.

Face à ce manque de coordination entre les instruments cités, la Commission propose de les harmoniser par la mise en place après 2006, d'un « nouvel instrument de voisinage (offrant) la possibilité d'élaborer une approche unique (...) susceptible de résoudre les problèmes existants »¹⁶⁸. Pour ce faire, la Commission propose une démarche en deux temps. Une première phase couvrirait la période jusqu'en 2006 et une seconde phase parachèverait le processus pour l'après 2006 dans le cadre des perspectives financières 2007-2013.

Durant la première phase¹⁶⁹ qui prendrait fin avec la clôture des programmes déjà engagés, l'objectif de l'UE serait de concrétiser effectivement et totalement ses engagements. Elle devrait consolider les progrès accomplis dans la coordination des différents instruments, améliorer les procédures actuelles et accroître l'efficacité et la visibilité de la coopération tout en maintenant le cadre juridique actuel¹⁷⁰.

En attendant la création d'un cadre juridique, la Commission propose l'introduction de programmes de voisinage couvrant les frontières extérieures de l'Union élargie. Ces programmes seront élaborés conjointement par les parties concernées et doivent assurer une coordination exemplaire avec les autres programmes ainsi qu'une cohérence totale avec les documents de stratégie nationaux et régionaux.

Par ailleurs, les programmes de voisinage couvriraient un large éventail d'actions issues des objectifs de la nouvelle politique de voisinage et devraient permettre « la mise en place d'un *processus unique*, comprenant notamment, *un appel à propositions unique* couvrant les deux côtés de la frontière, et *d'une procédure commune* de sélection des projets. Le financement de ces programmes de voisinage proviendrait des crédits déjà réservés aux programmes existants, alors que le processus de prise de décision formelle serait maintenu en l'état »¹⁷¹

du 19 décembre 1998, pp. 49 – 52, concernant le programme PHARE de pré adhésion dans les pays candidats.

- Règlement (CE, Euratom) n° 99/2000 du Conseil, du 29 décembre 1999 *relatif à la fourniture d'une assistance aux états partenaires d'Europe orientale et d'Asie centrale*, JOCE, n° L 12 du 18 janvier 2000, pp. 1 – 9, concernant le programme TACIS dans les nouveaux états indépendants.
- Règlements (CE, Euratom) n° 2666/2000 du Conseil, du 5 décembre 2000, relatif à l'aide à l'Albanie, à la Bosnie et Herzégovine, à la Croatie, à la République fédérale de Yougoslavie et à l'ancienne République yougoslave de Macédoine et abrogeant le règlement (CE) n° 1628/96 ainsi que modifiant les règlements (CEE) n° 1360/90 et les décisions 97/256/CE et 1999/311/CE, JOCE, n° L 306 du 7 décembre 2000, pp. 1 – 6, dans le cadre du programme CARDS dans les Balkans occidentaux.
- Règlement (CE) n° 2698/2000 du Conseil du 27 novembre 2000 *modifiant le règlement (CE) n° 1488/96 relatif à des mesures d'accompagnement financière et techniques (MEDA) à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro méditerranéen*, JOCE, n° L 311 du 12 décembre 2000, pp. 1 – 8, concernant le programme MEDA relatif au partenariat euro méditerranéen.

Pour plus de détail, la communication de la Commission, COM (2003) 393 final, pt. 9.

¹⁶⁷ Bull. UE, 7/8 – 2003, pt. 1. 5. 2. p. 79.

¹⁶⁸ COM (2003) 393 final. p. 11. La Commission évoque au point 12 les deux raisons qui justifient l'impossibilité de créer immédiatement ce nouvel instrument : problèmes juridiques et budgétaires importants déjà souscrits jusqu'à 2006.

¹⁶⁹ Ibid. p. 12.

¹⁷⁰ Ou plutôt les cadres juridiques actuels en raison de la diversité des instruments.

¹⁷¹ Points 14 et 15 de la communication précitée. Pour le programme MEDA qui intéresse plus particulièrement la Tunisie, le PIN intègrera l'approche « voisinage » par le biais d'un **programme spécifique pour la coopération avec les états membres**. Ibid. pt. 16.

suyant les règlements pertinents à chaque instrument. Ce cadre transitoire donnerait naissance à des « projets uniques » plus efficacement gérés à l'intérieur et à l'extérieur des frontières de l'Union par une mise en œuvre concomitante et non pas consécutive ou séparée.

Toutefois, cette première étape couvrant les frontières extérieures de l'Union élargie ne semble pas être à elle seule suffisante pour permettre une meilleure intégration dans la logique du nouveau voisinage. En effet, malgré l'unification projetée des procédures, aucune innovation substantielle au niveau du financement n'a été retenue. En jetant les bases du nouvel instrument financier pour sa future politique de voisinage, la Commission ne fait, semble-t-il, que maintenir le *statu quo* au cours de cette première étape. La Commission ne prévoit point une enveloppe financière supplémentaire pour aider les partenaires à relever les défis majeurs du plus grand élargissement dans l'histoire de l'UE et se limite simplement à renvoyer aux instruments existants¹⁷².

Une telle approche trouverait une double justification. La première a trait au caractère conditionné du passage au marché intérieur qui nécessite la réalisation préalable des objectifs souscrits dans les engagements en cours. La deuxième réside dans le caractère transitoire de cette étape qui exige à son tour le maintien du cadre juridique actuel. Une fois les engagements précédents tenus, la Commission propose le passage à une deuxième phase après 2006 en introduisant un nouvel instrument de voisinage.

Lors de cette deuxième phase, le nouvel instrument « s'appuierait sur une approche plus globale, associant des actions de coopération transfrontalière et régionale dans les régions limitrophes de la frontière extérieure »¹⁷³ et combinerait plusieurs objectifs liés à la politique extérieure, à la cohésion économique et sociale et à la géopolitique¹⁷⁴.

L'instrument doit se fonder sur deux principes majeurs, clé de sa réussite, à savoir, la simplicité et l'approche participative qui implique la participation des différents partenaires concernés aux niveaux européen, national, régional et local à la politique de voisinage. Ceci assurera l'appropriation optimale de l'instrument par tous les intervenants, et en particulier les nouveaux voisins.

Cependant, la garantie d'un futur succès de cet instrument nécessite la levée des obstacles juridiques et budgétaires à l'intégration des sources de financement internes et externes de l'UE. En effet, en l'état actuel du droit budgétaire, les fonds structurels de la CE ne peuvent être utilisés à l'extérieur de l'UE et les instruments externes ne peuvent l'être à l'intérieur de l'Union. L'une des solutions consisterait à mettre en place une ligne budgétaire unique¹⁷⁵.

¹⁷² La Commission utilise l'expression « enveloppe financière spécifique » s'inscrivant dans les perspectives financières actuelles et non celle d'enveloppe financière additionnelle ou supplémentaire. V. pt. 17 de sa communication précitée COM (2003) 393 final.

¹⁷³ COM (2003) 393 final précitée, pt. 22.

¹⁷⁴ Véritable préoccupation pour l'Europe à l'approche de son élargissement. COM (2003) 104 final précitée, p. 3. Le Commissaire PATTEN estime que les européens sont « fermement convaincus qu'il est du devoir de l'Union européenne de soutenir ses voisins (notamment) méditerranéens » et que c'est l'intérêt de l'Union que de contribuer à la consolidation de la démocratie et à la prospérité économique dans toute cette région ; qui a pour l'UE un poids géostratégique particulier, ne serait-ce qu'en raison de ses ressources énergétiques et des flux migratoires. *Euromed report*, éd. n° 70, 3 décembre 2003, pp. 2 et 3.

¹⁷⁵ COM (2003) 393 final, précitée, pt. 25. La Commission insiste sur le fait que ces solutions exigent une réflexion approfondie et feront l'objet de propositions plus détaillées avant l'introduction du nouvel instrument après 2006. Cette ligne unique n'est autre que le nouvel instrument de voisinage (New Neighbourhood Instrument ou NNI) qui facilitera la coopération des deux côtés des frontières. Voir *B.Q.E.*, n° 8671 du 23 mars 2004, p. 14.

Le Conseil de l'UE du 13 octobre 2003 a approuvé l'approche en deux temps suggérée par la Commission¹⁷⁶. Le Conseil européen de Bruxelles des 16 et 17 octobre 2003¹⁷⁷ s'est à son tour, « félicité des progrès enregistrés » concernant la nouvelle initiative du nouveau voisinage et a chargé le Conseil et la Commission d'avancer les travaux afin de « parvenir à une approche globale, équilibrée et proportionnée, y compris un instrument financier » approprié aux objectifs de la nouvelle politique de voisinage¹⁷⁸.

Toutefois, les ministres des affaires étrangères réunis dans le cadre de la sixième Conférence euro méditerranéenne à Naples les 2 et 3 décembre 2003 ont souhaité des « incitations crédibles » notamment sur le plan financier, afin que leurs pays souscrivent pleinement aux objectifs de la nouvelle politique. Ces incitations pourraient être contenues dans le nouvel instrument financier à partir de 2007. Entre temps, les partenaires doivent se contenter des fonds encore disponibles sous MEDA II durant l'intervalle 2004-2006.

Faisant suite à l'appel lancé par le Conseil européen de Bruxelles d'octobre 2003, la Commission a entamé une étude détaillée et procédé à des contacts étroits et à des discussions approfondies et exploratoires avec les partenaires au sujet des plans d'action et des priorités spécifiques à définir pour chaque état. Ce travail préparatoire s'est clôturé en mai 2004, par un document d'orientation fixant une stratégie relative à la PEV¹⁷⁹, y compris la question concernant la mise en place d'un instrument financier.

¹⁷⁶ Bull. UE, 10 – 2003, pt. 15. 2. p.94.

¹⁷⁷ Bull. UE, 10 – 2003, pt. I. 22 et pt. 15. 2., p.94. Voir les conclusions reproduites dans *l'Euromed report*, éd. n° 67, 20 octobre 2003, p. 1.

¹⁷⁸ Les conclusions de la Présidence de l'UE reproduites dans *l'Euromed report*, éd. n° 71 +, 12 décembre 2003, p. 2. Notons que la Commission a recommandé aux ministres, avant la tenue de la réunion de Naples, de prendre certaines décisions et initiatives « qui peuvent être adoptées dans le cadre budgétaire actuel, sans exiger de nouvelles ressources au titre des perspectives financières en vigueur ». V. communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 15 octobre 2003 : *Préparation de la VI^{ème} réunion des ministres des affaires étrangères (Barcelone VI) qui se tiendra les 2 et 3 décembre 2003 à Naples*, COM (2003) 610 final, pt. 30, p. 12. En mars 2004, le Commissaire européen chargé de la PEV a reconnu l'insuffisance des perspectives financières actuelles en précisant que « les marges budgétaires sont plutôt réduites pour permettre le véritable décollage d'une politique ambitieuse à l'égard des pays voisins » et qu'un progrès décisif n'est envisageable qu'après 2006 dans le cadre des nouvelles perspectives financières. Voir *B.Q.E.*, n° 8671 du 23 mars 2004, p. 14.

¹⁷⁹ Il est à signaler que l'UE, en prévision de son élargissement du 1^{er} mai 2004, a lancé une double stratégie :

- La première stratégie concerne ses nouveaux voisins qui sont liés ou qui le seront par les accords bilatéraux. Cette stratégie est matérialisée par le *Document d'orientation* précité de la Commission du 12 mai 2004 dans le cadre de la nouvelle politique européenne de voisinage.
- La deuxième stratégie, plus étendue géographiquement, est illustrée par le *Partenariat stratégique entre l'UE et la région méditerranéenne ainsi que le moyen orient*. Ce partenariat appelle un certain nombre de remarques concernant notamment, ses objectifs, son champ d'application, ses fondements et les instruments financiers de sa mise en œuvre. C'est surtout, en réaction à l'initiative américaine pour le « Grand Moyen Orient » que justifie ce partenariat stratégique à l'européenne (*B.Q.E.*, n° 8699 du 5 mai 2004, p. 4) lancé par le Conseil européen de décembre 2003 qui a mandaté la Présidence de l'UE et le Secrétaire général/Haut représentant, en coordination avec la Commission, à présenter des propositions concrètes sur la stratégie à suivre à l'égard du Moyen Orient. C'est ainsi que les éléments de base de cette stratégie ont fait l'objet d'un *Rapport intérimaire sur un partenariat stratégique entre l'UE et la région méditerranéenne ainsi que le Moyen Orient*. (Le texte intégral de ce rapport est reproduit dans *l'Euromed report*, éd. n° 73, 24 mars 2004, pp. 1 – 9). Ce rapport a été adopté par le Conseil de l'UE (AGRE), le 22 mars 2004 (V. *Bull. UE*, 3 – 2004, pt. I. 20. 59. p. 17 et pt. 1. 6. 82. p. 139 ; *B.Q.E.*, n° 8672 du 24 mars 2004, p. 6). Le rapport énonce onze principes et objectifs dominés pour l'essentiel par le souci sécuritaire de la région et surtout de l'UE (zone commune de paix) sans oublier les réformes politiques (les droits de l'homme, la bonne gouvernance, la démocratie), les réformes économiques (zone commune de prospérité notamment, par la stimulation de la coopération commerciale et économique), le développement social, le débat culturel, ainsi que d'autres éléments. Selon le mandat donné par le Conseil européen aux autorités de ce rapport, ces objectifs doivent faire l'objet de consultations intensives avec les pays concernés et un rapport final sera présenté et discuté

ii. La communication de la Commission de mai 2004

La communication de la Commission du 12 mai 2004 est un document stratégique ayant pour objectif général de « (...) baliser les prochaines étapes sur la voie de la politique européenne de voisinage » à la suite des résultats obtenus et pour objectif particulier, sur le plan financier, de soumettre « à la discussion une ébauche (...) du futur instrument financier de voisinage appelé « instrument européen de voisinage »¹⁸⁰.

La Commission a rappelé les trois scénarios possibles pour développer ce nouvel instrument. Elle en a exclu deux ; d'une part, l'extension du champ d'application et de la couverture géographique d'un instrument existant tel que MEDA, en raison de l'impossible conjugaison des objectifs de la politique extérieure et celle de cohésion économique et sociale et d'autre part, la coordination entre les différents instruments actuels, coordination difficile du fait des blocages budgétaires.

L'option retenue était de créer un « nouveau règlement global régissant un instrument de voisinage visant à financer les activités dans et à l'extérieur de l'Union »¹⁸¹. Ce caractère bicéphale permettra à l'UE de combiner facilement et efficacement les objectifs des deux politiques et de résoudre ainsi les problèmes budgétaires.

lors du Conseil européen de juin 2004. Entre temps, les 35 pays membres du processus de Barcelone représentés par leurs ministres des affaires étrangères lors de la réunion à mi-parcours tenue à Dublin les 5 et 6 mai 2004, ont examiné l'état d'avancement de ces consultations et discuté le volet méditerranéen de ce partenariat stratégique en tant que « stratégie spécifique » (V. *Euromed report*, éd. n° 76, 14 mai 2004, p. 4 ; *Bull. UE*, 5 – 2004, pt. 1. 6. 66, p. 60). Le Conseil de l'UE a approuvé le *rapport final sur un partenariat stratégique entre l'UE et la région méditerranéenne ainsi que le Moyen Orient* le 14 juin 2004 (V. *Bull. UE*, 6 – 2004, pt. 1. 6. 63, p. 96). De son côté, le Conseil européen, réuni à Bruxelles les 17 et 18 juin 2004 a adopté le Rapport final sur cette stratégie basée sur divers principes d'actions, notamment, le dialogue et le partenariat (V. *Synopsis Euromed*, éd. n° 276, 24 juin 2004, p. 1 ; *Bull. UE*, 6 – 2004, pt. I. 17. 66, p. 18 ; *Euromed report*, éd. n° 77, 21 juin 2004, pp. 1 et 2). S'agissant du champ d'application de ce partenariat, on note une vaste zone qui s'étend de la Mauritanie à l'Iran (englobant, entre autre, l'Irak, les pays du golfe et le Yémen) – la Méditerranée et le Moyen Orient. Toutefois, le partenariat « sera principalement axé principalement sur les pays d'Afrique du nord et le Moyen Orient ». A cet égard, le rapport intérimaire a insisté sur le la complémentarité entre la PEV et le partenariat stratégique en méditerranée du fait que la PEV « représente un élément essentiel de la mise en œuvre du partenariat stratégique dans la mesure où elle a trait aux pays méditerranéens (V. *Rapport intérimaire*, *op. cit.* p. 5). Concernant, enfin, les instruments, notamment financiers, de mise en œuvre de cette stratégie, le Conseil européen ne prévoit rien de nouveau et se contente de renvoyer aux instruments existants. Le Conseil européen de Bruxelles des 16 et 17 juin 2005 a approuvé le *rapport de la présidence, du secrétaire général et haut représentant pour la PESC et la Commission sur la mise en œuvre du partenariat stratégique entre l'UE et la région méditerranéenne ainsi que le Moyen Orient*. V. *Bull. UE*, 6 – 2005, pt. I. 11. 49, p. 15 et pt. 1. 6. 38, p.101 ; *Synopsis Euromed*, éd. n° 319, 16 juin 2005, p. 2 et *Synopsis Euromed*, éd. n° 320, 23 juin 2005, p. 1.

Avec tout cet arsenal juridique, on assiste à une multiplication d'initiatives et d'activités (PEV, le Grand Moyen Orient, le dialogue 5 + 5, le forum méditerranéen et le partenariat stratégique), imposant de nouvelles obligations sans injecter, au moins à court terme, de ressources supplémentaires pour leur application. Cet état a amené la commission européenne à reconnaître que « ces multiples activités ont pu susciter une certaine confusion chez nos partenaires méditerranéens » et fait naître des « malentendus » et l'impression chez eux que « l'UE est en train de revoir à la baisse son engagement ». Voir *B.Q.E*, n° 8699 du 5 mai 2004, p. 10 ; *B.Q.E*, n° 8664 du 12 mars 2004, p. 10.

¹⁸⁰ V. La communication de la Commission « *Politiques européennes de voisinage : document d'orientation* » du 12 mai 2004, *op. cit.* p.28, COM (2004) 373 final, p. 2 et 3. Sur ce document, voir : *Synopsis Euromed*, éd. n° 271, 13 mai 2004, p. 1 ; *Bull. UE*, 5 – 2004, pt. 1. 6. 56 ; *B.Q.E* n° 8705 du 13 mai 2004, p. 6 et 7 ; « Après l'élargissement : la Commission donne un coup d'accélérateur à la politique européenne de voisinage », IP/04/632, 12 mai 2004, http://europa.eu.int/comm/world/enp/index_en.htm

¹⁸¹ V. la communication de la Commission « *Politiques européennes de voisinage : document d'orientation* » du 12 mai 2004, *op. cit.* p. 28.

Dans cette communication, le collège bruxellois a également présenté, outre la forme que prendrait ce nouvel instrument, certains détails¹⁸² relatifs notamment, à sa base juridique, à sa couverture géographique, à ses objectifs¹⁸³ et à son fonctionnement budgétaire.

A cet égard, la Commission considère l'appui financier et technique qui en découle comme une « valeur ajoutée » de la PEV et une condition *sine qua non* de sa réalité. C'est ainsi que la Commission a fait de cet instrument l'une des premières priorités de l'UE dans sa proposition relative aux perspectives financières 2007-2013¹⁸⁴. En effet, « les ambitions de la politique européenne de voisinage ne saurait être concrétisées sans appui financier et technique adéquat ».

En attendant cette majoration après 2006, la Commission prévoit, durant la période 2004-2006, une enveloppe globale de 255 m € en faveur de la PEV dans le cadre des programmes d'aide extérieure existants.

Enfin, dans les conclusions de sa communication, le collège bruxellois invite le Conseil à approuver les orientations stratégiques proposées¹⁸⁵, fixe la fin juillet pour l'achèvement des plans d'action avec les pays intéressés, recommande au conseil d'association de les entériner et informe le Conseil qu'il lui soumettra prochainement une proposition législative relative à la mise en place de l'instrument européen de voisinage¹⁸⁶.

b-2 La proposition d'un texte communautaire créant un nouvel instrument financier

Les principaux éléments contenus dans la proposition (i) reflètent la nouvelle approche simplificatrice adoptée par la Commission lors de son élaboration (ii).

i. L'élaboration d'un projet de texte communautaire

¹⁸² V. la communication de la Commission « *politiques européennes de voisinage : document d'orientation* » du 12 mai 2004, *op. cit.* pp. 28 – 31.

¹⁸³ Selon le point 29 de sa communication, les quatre objectifs clés de cet instrument sont les suivants :

- 1- Promotion du développement durable dans les régions situées de part et d'autre des frontières communes.
- 2- Réalisations d'actions conjointes pour relever des défis communs et qui n'ont pas de frontières, dans des domaines vitaux tels que l'environnement, la santé publique et la prévention de la criminalité organisée et la lutte contre celle-ci.
- 3- Garantie de frontières communes sûres et efficaces à l'aide d'actions conjointes.
- 4- Promotion des actions transfrontalières entre communautés au niveau local.

¹⁸⁴ *Ibid.*, pt. 7. p. 9 et p. 26. C'est par sa communication du 10 février 2004 intitulée « *construire notre avenir commun – défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie 2007 – 2013* » COM (2004) 101, que la Commission a présenté ladite proposition en retenant le renforcement de l'UE, en tant que partenaire mondial, comme priorité de l'Europe élargie. La Commission propose à cet effet une augmentation des fonds de 38 % en 2013 par rapport à 2006, soit de 11,232 milliards d'euros en 2006 à 15,740 milliards d'euros en 2007. *Bull. UE*, 1/2 – 2004, pt. 1. 7. 2. p. 172. Voir également la communication de la Commission intitulée « *Perspectives financières 2007 – 2013* », COM (2004) 487, *Bull. UE* 7/8 – 2004, pt. 1. 6. 1. p. 90. Ce chiffre n'est qu'une simple proposition et concerne l'UE dans sa politique extérieure en général et non spécialement celle envers ses nouveaux voisins, parmi lesquels ceux du processus de Barcelone, Y compris la Tunisie.

¹⁸⁵ Le Conseil (AGRE) a adopté les principales orientations de la Commission relatives à la PEV (V. *Bull. UE*, 6 – 2004, pt. 1. 6. 50. p. 92). De son côté, le Conseil européen de Bruxelles des 17 et 18 juin 2004, a accueilli favorablement les propositions de la Commission et approuvé les conclusions du conseil (AGRE). V. *Bull. UE*, 6 – 2004, pt. 1. 16. 63, pp. 17 et 18.

¹⁸⁶ V. La communication de la Commission « *Politique européenne de voisinage : document d'orientation* » du 12 mai 2004, *op. cit.* p. 31. Selon des sources de la Commission, cet instrument devrait être doté de « entre 0,5 et 1 milliard d'euros par an ». Voir *B.Q.E* n° 8705 du 13 mai 2004, p. 7. Il est permis de s'interroger sur la part qui sera réservée aux voisins méditerranéens et par voie de conséquence, à la Tunisie.

C'est par sa proposition de règlement adoptée le 29 septembre 2004¹⁸⁷, -quatre mois après son document d'orientation- que la Commission européenne a concrétisé son approche préparatoire décrite ci-dessus visant à mettre en place un nouvel instrument financier à partir de 2007.

L'élaboration de ce texte s'intègre dans une logique globale adoptée par la Commission qui tend à remplacer l'éventail d'instruments financiers actuels pour la fourniture de l'aide extérieure par « un cadre plus simple et plus efficace »¹⁸⁸ dépassant les blocages analysés plus haut. En effet, parallèlement à la proposition d'un règlement créant un instrument européen de voisinage et de partenariat (ENPI en anglais ou IEVP en français), la Commission européenne a présenté au même moment une communication fondamentale fixant les éléments de ce cadre simplifié¹⁸⁹.

La communication propose à cet effet de ramener le nombre des instruments financiers existants à six instruments dont quatre nouveaux¹⁹⁰. Trois d'entre eux ont chacun un champ d'application géographique distinct. Le quatrième a une vocation géographiquement plus large, bien que limité, quant à son objet.

Les trois premiers instruments sont les suivants : un instrument de pré adhésion (IPA)¹⁹¹, un instrument européen de voisinage et de partenariat (ENPI)¹⁹² et un instrument de financement de la coopération au développement et de la coopération économique (DCECI)¹⁹³. Le quatrième système d'intervention est baptisé l'instrument de stabilité¹⁹⁴.

¹⁸⁷ *Proposition d'un Règlement du Parlement Européen et du Conseil portant dispositions générales concernant la création d'un instrument européen de voisinage et de partenariat*, COM (2004) 628 final.

¹⁸⁸ En quête permanente de d'efficacité et d'efficience, la commission ne s'est pas limitée à la politique d'aide extérieure pour l'application de cette approche simplificatrice des instruments financiers existants. En effet, elle a adopté la même méthode pour la politique d'environnement. Ainsi, la Commission a adopté, le 29 septembre 2004, une *proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'instrument financier pour l'environnement* (LFE+), COM (2004) 621 final. Il s'agit d'un nouveau programme simplifié de financement qui sera l'instrument financier unique de l'UE affecté à l'environnement pour 2007 – 2013. V. *Bull. UE*, 9 – 2004, pt. 1. 4. 20. p. 32.

¹⁸⁹ *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative aux instruments consacrés à l'aide extérieure dans le cadre des futures perspectives financières 2007 – 2013*, COM (2004) 626 final du 26 septembre 2004. V. *Bull. UE* 9 – 2004, pt. 1. 7. 2, p. 63. La Commission, lors de la réunion du Comité MEDA, le 14 septembre 2005 a rappelé la nécessaire amélioration du cadre réglementaire avant l'adoption du nouvel instrument. V. *Synopsis Euromed*, éd. n° 327, 15 septembre 2005, p. 1.

¹⁹⁰ Les deux instruments restants qui existaient déjà sont maintenus et n'appellent aucune modification. Il s'agit d'un instrument consacré à l'aide humanitaire et un autre instrument concernant l'assistance macro financière. Sur l'ensemble de ces instruments, *B.Q.E* n° 8796 du 30 septembre 2004, p. 11.

¹⁹¹ Qui s'appliquerait uniquement aux pays candidats à l'adhésion (Turquie et Croatie alors que la Roumanie et la Bulgarie entreraient au club de l'Europe en 2007) ainsi que les pays candidats potentiels (les cinq pays des Balkans occidentaux, à savoir, Serbie, Bosnie, Monténégro, Macédoine et Albanie) et se substituerait à la panoplie des instruments actuels (PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS ainsi qu'à d'autres Règlements). V. *Bull. UE*, 9 – 2004, pt. 1. 5. 1 p. 36.

¹⁹² Qui bénéficierait aux pays tiers qui participent à la PEV (les pays du sud et de l'est du bassin méditerranéen dont la Tunisie, l'Ukraine, la Moldavie et le Belarus, ainsi que les pays du sud Caucase, à savoir l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Georgie qui ont été inclus par le Conseil européen de Bruxelles des 17 et 18 juin dans la liste des pays éligibles à la PEV). Ce nouveau mode d'intervention relèverait le programme MEDA et une partie du programme TACIS. Cet instrument prévoit également, des aides au titre du partenariat stratégique communautaire avec la Russie ainsi que des aides au titre de la coopération transfrontalière.

¹⁹³ Cet instrument devrait couvrir tous les territoires et les régions qui ne bénéficient pas d'une assistance au titre des deux premiers instruments. Cet instrument qui aurait ainsi la compétence de principe dans la fourniture de l'aide extérieure de l'UE, devrait remplacer notamment, le Fonds Européen de Développement (FED). V. *Bull. UE* 9 – 2004, pt. 1. 6. 37, p. 48.

¹⁹⁴ Cet instrument devrait intervenir en cas de crises et d'instabilité dans les pays tiers et relever les défis transfrontaliers tels que la non prolifération nucléaire, la lutte contre le crime organisé et le terrorisme. En raison

Force est de constater, que la révision à la baisse du nombre des instruments financiers actuels et l'adoption d'une nouvelle architecture des moyens de mise en œuvre de l'aide extérieure communautaire, fondent et intègrent la proposition visant à établir un ENPI. Ce dernier n'est autre que l'illustration typique de cette nouvelle approche simplificatrice de la Commission. Cependant, il reste à vérifier, si les mêmes soucis de simplification et d'efficacité qui animent la Commission lors du choix de cette nouvelle structure, l'animent également lors de la fixation du contenu même des instruments, et en particulier celui de l'ENPI.

ii. Le contenu de la proposition de règlement

La proposition du règlement du 29 septembre 2004¹⁹⁵ est composée de 32 articles répartis sur cinq titres¹⁹⁶. Le premier concerne les objectifs et le domaine d'application (5 articles, de 1 à 5), le second intéresse la programmation et l'allocation des fonds (2 articles, 6 et 7), le troisième a trait à la coopération transfrontalière (article 3, de 8 à 11), le quatrième porte sur la mise en œuvre (13 articles de 12 à 24) et le cinquième est relatif aux dispositions finales (7 articles, de 25 à 32).

L'ambition de cette étude n'est pas d'analyser le contenu de cette proposition de manière intégrale et approfondie, mais plutôt de présenter succinctement ses éléments essentiels en vue de vérifier le respect de la simplification et de la cohérence et d'extraire les aspects qui pourraient intéresser la Tunisie.

Seront donc pris en considération, tour à tour la coopération transfrontalière, la conditionnalité politique de l'aide et ses conséquences potentielles, les principes généraux régissant la mise en œuvre du règlement et la gestion de l'aide, le montant de référence financière pour la mise en œuvre du règlement et enfin, son entrée en vigueur et la date de son application.

Concernant tout d'abord la coopération transfrontalière, la Commission la qualifie « d'aspect spécifique et innovant de l'ENPI » car c'est la première fois que des projets communs ou des programmes conjoints¹⁹⁷, réunissant des régions de certains états membres et des pays voisins partageant une frontière commune, pourraient bénéficier d'une assistance dans l'intérêt commun des deux parties. Véritable révolution en la matière par rapport au droit en vigueur, la coopération transfrontalière instituée dans son principe dans l'article premier de la proposition de règlement « simplifie sensiblement la situation actuelle dans laquelle (cette coopération) se heurte à l'interaction des instruments de financement internes et externes soumis à des règles différentes »¹⁹⁸.

du caractère exceptionnel de l'aide qui résulterait de l'application de cet instrument, des procédures spécifiques de mise en œuvre seront fixées par les textes. V. *Bull. UE* 9 – 2004, pt. 1. 6. 38, pp. 48 et 49.

¹⁹⁵ V. *Bull. UE*, 9 – 2004, pt. 1. 6. 40, pp. 49 et 50.

¹⁹⁶ Le texte intégral du Règlement proposé est reproduit dans la proposition de la Commission, COM (2004) 628 final, pp. 11 – 23. Les annexes de la proposition, pp. 33 – 51.

¹⁹⁷ Notamment ceux de niveau NUTS II situés en bordure d'un bassin maritime commun et qui intéresseraient plus particulièrement la Tunisie qui n'a pas de frontières terrestres avec l'UE et ne pourra pas bénéficier d'une aide dans le cadre des niveaux NUTS I et NUTS III. V. article 8 de la proposition de règlement.

¹⁹⁸ A cet égard, le Comité des Régions de l'UE a demandé – dans un souci de simplification des procédures – d'établir le plus rapidement possible, la coordination de MEDA et d'INTERREG avant la fin 2006 et de créer, dans le cadre de l'ENPI, un outil financier favorisant la coopération décentralisée entre les collectivités régionales et locales. V. l'étude du Comité des Régions E-4/2004, réalisée en décembre 2005 et intitulée « *le rôle des autorités régionales et locales dans le partenariat euro méditerranéen : comment améliorer et renforcer le partenariat entre les villes et régions du nord et du sud de la méditerranée ?* », Luxembourg, Office des Publications Officielles des Communautés européennes, 2005, pp. 3, 14 – 16 et 84 – 86. Voir également l'*Avis du Comité des Régions sur la communication de la Commission relative à la politique européenne de voisinage*.

Ainsi, tous les blocages juridiques peuvent être surmontés et l'on vérifie alors le sens de la simplification et l'harmonie dans le contenu même du projet de règlement. Cette harmonie se confirme d'ailleurs par les solutions retenues par deux articles. D'une part, l'article 27 du projet, ouvre sous certaines conditions, aux pays tiers non éligibles à la PEV et au présent règlement, la possibilité de bénéficier de mesures prises à son titre¹⁹⁹. D'autre part, l'article 31 abroge et remplace tout naturellement, les règlements Tacis et MEDA ainsi que le cas échéant, d'autres règlements. Notons enfin que le volet coopération transfrontalière de l'ENPI sera cofinancé par le fonds européen de développement régional (FEDER).

S'agissant ensuite, de la conditionnalité politique de l'octroi de l'aide financière, il importe de noter que l'article premier du texte proposé se réfère aux valeurs fondamentales de l'UE²⁰⁰ (mentionnées dans les traités européens, intégrées dans le texte de la Constitution européenne, citées dans la déclaration de Barcelone, reprises dans les accords bilatéraux d'association et de coopération article 2), énoncées clairement dans le texte même des règlements MEDA (articles 3 et 16) et toujours rappelées par les institutions communautaires, notamment dans les textes destinés aux pays voisins, y compris dans les plans d'action²⁰¹). Ces valeurs lient les partenaires qui sont tenus de les partager avec l'UE et doivent les appliquer et les promouvoir dans leurs systèmes nationaux tout en les respectant effectivement, s'ils veulent bénéficier de l'aide financière européenne ou du moins, la maintenir.

Une lecture combinée de l'article premier et l'article 28 permet de déduire la possibilité de suspension de l'aide de l'UE pour non respect de ses valeurs. La même conséquence juridique, mais qui dépend au préalable d'une décision politique, pourrait être déduite des accords d'association.

Abordant les principes généraux régissant la mise en œuvre du règlement, « *complémentarité, partenariat et cofinancement* »²⁰², le projet de règlement responsabilise les bénéficiaires de l'aide, une aide qui se greffera aux mesures nationales déjà entreprises. L'assistance européenne jouera ainsi, le rôle de complément et non de substitut à ces mesures nationales, du fait que les réformes devraient émaner de l'intérieur des partenaires de manière volontaire,

document d'orientation-, adopté lors de sa session des 13 et 14 avril 2005 (*Bull. UE*, 4 – 2005, pt. 1. 6. 35, pp. 79 et 80 ; *B.Q.E* n° 8934, 23 avril 2005, p. 16.

¹⁹⁹ Dans l'exposé des motifs, la Commission justifie l'extension aux DOM – TOM, aux pays éligibles à l'instrument de pré adhésion et à ceux éligibles au DCECI par le souci « d'accroître l'efficacité de l'aide communautaire, et notamment afin d'éviter le fractionnement de certains programmes entre plusieurs instruments ». V. *Proposition d'un Règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions générales concernant la création d'un instrument européen de voisinage et de partenariat*, COM (2004) 628 final, p. 10.

²⁰⁰ Il s'agit notamment, des valeurs communes dans les domaines de l'état de droit, de la bonne gouvernance (voir *supra* sur la question particulière de la bonne gouvernance, la communication de HUGELIN (L.F), « l'émergence de la notion de bonne gouvernance dans les relations entre l'UE et les pays associés », du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de la promotion des relations de bon voisinage et des principes de l'économie de marché et du développement durable. La promotion de ces valeurs constitue l'un des objectifs du cadre stratégique de l'UE illustré par sa stratégie commune à l'égard de la région méditerranéenne adoptée par la Décision 2000/458/PESC du Conseil européen du 19 juin 2000 (*Bull. UE*, 6 – 2000, pt. I. 46. 58. p. 18 et pt. 1. 6. 54, p. 126) et prorogée pour une période de dix huit mois, jusqu'au 23 janvier 2006 par la Décision 2004/763/PESC du Conseil européen du 5 novembre 2004. V. *Bull. UE*, 11 – 2004, pt. I. 13. 45, p. 15, pt. 1. 6. 89, p. 94 et pt. 1. 6. 90, p. 94 ; *B.Q.E* n° 8820 du 4 novembre 2004, p. 7 ; *B.Q.E, Europe Documents* n° 2384/2385, 9 novembre 2004, p. 6. Cette prorogation permettra de revoir les relations avec la région à la lumière de l'évaluation du Partenariat stratégique pour la méditerranée et le Moyen Orient adopté en juin 2004 (voir la note 154, pp. 45 et 46), du suivi du Processus de Barcelone et du développement de la PEV, en 2005.

²⁰¹ Le plan d'action Tunisie retient ces valeurs en tant que priorités et les cite au premier rang des actions à mener.

²⁰² En plus de la « cohérence, la complémentarité et la coordination » citées à l'article 5.

mais, dans un esprit de partenariat avec la Commission. Ce partenariat ferait participer lors de la programmation de l'assistance, toutes les autorités du pays concernés à tous les niveaux de pouvoir, ainsi que la société civile et les partenaires économiques et sociaux. Ce principe de participation illustre bien le principe démocratique qui constitue l'une des valeurs fondamentales de l'UE. Enfin, la Commission prévoit le principe de cofinancement qui est de nature à favoriser l'appropriation de l'assistance par ses bénéficiaires et éviterait les gaspillages et la mauvaise gestion.

S'ajoutent à ces principes, ceux relatifs à la gestion de l'aide financière, tels que la programmation stratégique pluriannuelle sous formes de PIN ou PIR (article 7 combiné avec l'article 3 précisant le cadre politique qui découle des accords bilatéraux et des plans d'action adoptés dans le cadre de la PEV). Cette programmation débouchera à la prise de décision de financement par la Commission sous forme de programmes d'action adoptés annuellement (article 12 et 19) qu'ils soient des programmes nationaux, multinationaux ou thématiques (article 6). La gestion de l'aide est soumise au contrôle de la Commission. Le collègue bruxellois se charge de l'évaluation périodique des résultats de ces programmes et de l'efficacité de la programmation (article 24). La Commission effectue également une évaluation annuelle sous forme de rapport soumis au Conseil et au Parlement européen (article 25).

Tous ces principes sont largement fondés sur ceux régissant les « fonds structurels » et adaptés au particularisme des relations extérieures. Toutefois, la plupart de ces principes ne constituent pas une nouveauté pour les pays voisins et ce, en raison de leur application dans les rapports bilatéraux avec l'UE dans le cadre des accords d'association et avant même l'avènement de la PEV, fondement du futur ENPI.

Précisant la référence financière pour la mise en œuvre du règlement, la Commission en fixe le montant qui permettra de financer les différents types de programmes et de réaliser les objectifs de la PEV²⁰³. Néanmoins, ce montant n'est qu'une simple proposition et sa fixation définitive résultera du montant global des perspectives financières pour 2007-2013 et de celui réservé à l'action extérieure de l'UE en tant qu'acteur mondial.

S'intéressant enfin, à l'entrée en vigueur du règlement, l'article 32 prévoit « le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne* ». Quant à la date de son application, le même article précise que le règlement ne sera applicable qu'à partir du 1^{er} janvier 2007, date à laquelle les nouvelles perspectives financières seraient opérationnelles. Ainsi, si le projet de règlement sera adopté en 2005 ou en 2006²⁰⁴ et entrera en vigueur avant le 1^{er} janvier 2007, son application sera ajournée jusqu'à cette date. Par ailleurs, les règlements MEDA et Tacis qui seront abrogés dès l'entrée en vigueur du règlement ENPI seront toujours nécessaires jusqu'à la fin des perspectives financières actuelles.

Toutefois, note la Commission dans son exposé des motifs, que « (...) dans l'intervalle (entre la date de l'entrée en vigueur et celle de l'application), le nouveau règlement peut déjà servir de base légale pour l'élaboration et l'adoption des dispositions d'application, qui devraient intervenir dans les plus brefs délais »²⁰⁵.

²⁰³ L'article 29 de la proposition de Règlement en fixe le montant à 14,929 milliards d'euros.

²⁰⁴ Depuis la proposition de la Commission en septembre 2004, aucun texte n'a adopté par le législateur communautaire. Toutefois, la présidence britannique de l'UE en a fait l'une de ses priorités, à côté de la mise en œuvre de la PEV. *Synopsis Euromed*, éd. n° 324, 20 juillet 2005, p. 1.

²⁰⁵ V. *proposition d'un Règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions générales concernant la création d'un instrument européen de voisinage et de partenariat*, COM (2004) 628 final, p. 10.

Conçu comme vecteur de la nouvelle politique de voisinage de l'UE, le futur ENPI successeur potentiel de MEDA à partir de 2007, ne laisse pas la Tunisie indifférente. En effet, il importe de s'interroger tout d'abord, sur la position de notre pays vis-à-vis de la PEV et de son corollaire l'ENPI et de mesurer ensuite les implications tant positives que négatives qui résulteraient de l'adhésion de la Tunisie à cette nouvelle politique ? En d'autres termes, et en empruntant une formule très chère aux constitutionnalistes, l'adhésion de la Tunisie à la PEV et à l'ENPI constituera-t-elle « un mariage heureux (ou) regrettable » ?

B- L'adhésion de la Tunisie à la PEV : paradis ou enfer financier ?

Avant de présenter un inventaire actuel et prospectif des conséquences économiques, sociales et surtout financière issues de la mise en œuvre de la PEV et de l'ENPI (b), il serait judicieux de rappeler les différentes étapes de l'entrée de la Tunisie au « cercle d'amis » dans le cadre de cette nouvelles politique (a).

a) L'adhésion de la Tunisie à la PEV : couronnement d'un long processus

La finalisation récente de cette adhésion (a.2) a été précédée par un certain nombre d'étapes préparatoires (a.1).

a-1 La préparation de l'adhésion de la Tunisie à la PEV

A peine vingt jours après son lancement le 11 mars 2003 par la Commission, l'initiative sur l'Europe élargie, nouveau voisinage, atterrit le 31 mars 2003 en terre tunisienne dans la valise à idées ramenée par le Président de la Commission Romano PRODI lors d'une visite officielle en Tunisie. L'ex président PRODI était là bas pour promouvoir la nouvelle proposition dans le cadre d'une tournée qui visait l'adhésion des partenaires notamment méditerranéen, à cette récente initiative²⁰⁶.

Lors d'un discours prononcé le 31 mars 2003 à l'université de Tunis²⁰⁷, le Président de la Commission a pris le soin de présenter la nouvelle politique européenne envers le sud de la méditerranée. Son discours s'est voulu rassurant pour les autorités tunisiennes, logiquement craintives²⁰⁸ des conséquences de l'élargissement de l'UE à dix nouveaux états.

Au cours de cette visite, le responsable européen a été reçu par le Président de la République tunisienne et a eu aussi des réunions avec le Premier Ministre et les ministres des affaires étrangères. Lors de ces multiples réunions au plus haut niveau, les discussions ont porté entre autre, sur la position de la Tunisie envers cette initiative du voisinage de l'Europe élargie. Un accord politique de principe s'est dégagé ouvrant ainsi la voie au travail préparatoire préalable à l'acceptation définitive et officielle de l'offre européenne par les autorités tunisiennes. Cinq étapes préparatoires retiennent l'attention.

²⁰⁶ La visite n'a pas surpris les observateurs car la Commission a bien précisé dans sa communication précitée, relative à l'Europe élargie et le nouveau voisinage, que les premiers contacts pour la mise en œuvre de cette politique intéresseraient en priorité, les seuls partenaires, notamment méditerranéens, qui sont déjà liés avec l'UE par des accords d'association, en l'occurrence, la Tunisie, le Maroc, la Jordanie, l'autorité palestinienne et Israël. La même démarche concerne également des voisins non méditerranéens, à savoir, la Moldavie et l'Ukraine.

²⁰⁷ *Euromed report*, éd. n° 56, 1^{er} avril 2003. Le même discours est reproduit dans une brochure annexée au *News Magazine Tunisie*, 2^{ème} trimestre 2003.

²⁰⁸ Délégation de la Commission européenne en Tunisie, « Une Europe à vingt huit, l'analyse économique : pourquoi la Tunisie ne doit pas la craindre », *News Magazine Tunisie*, 2^{ème} semestre 2002, pp. 10 et 11. Les mêmes craintes sont notamment partagées par les autorités algériennes. Toutefois, l'Algérie évoque même des « incertitudes » sur les avantages que procurerait une association renforcée dans le cadre de la PEV. Voir *B.Q.E*, n° 8892, 19 février 2005, p. 12.

Dans une première étape, les responsables tunisiens ont entamé le 29 septembre 2003 des travaux à Bruxelles de manière symbolique par une rencontre entre le ministre tunisien des affaires étrangères et M. Günter VERHEUGEN commissaire européen chargé de la nouvelle politique de voisinage²⁰⁹.

S'ensuit une deuxième étape ponctuée, les 21 et 22 janvier 2004 par une visite de ce dernier à Tunis²¹⁰. Le Commissaire s'est entretenu avec le Premier Ministre tunisien²¹¹ ainsi qu'avec d'autres membres du gouvernement²¹² au sujet du lancement officiel des consultations politiques sur la PEV²¹³. Les deux parties se sont finalement mises d'accord sur le démarrage de ces consultations en vue d'élaborer « un plan d'action » par la Commission²¹⁴ fixant les différentes étapes des relations à court et moyen terme et précisant, en accord avec les autorités tunisiennes, les engagements à prendre des deux côtés. Lors d'une conférence donnée à Tunis, M. VERHEUGEN s'est félicité du grand intérêt manifesté par la Tunisie au plus haut niveau concernant la mise en œuvre de la PEV²¹⁵ et des atouts dont elle dispose pour réussir cette nouvelle ère de relations avec l'UE²¹⁶.

Dans une troisième étape, des consultations techniques plus approfondies entre la Commission et les représentants tunisiens ont eu lieu le 1^{er} et le 2 mars 2004 à Bruxelles en vue d'aboutir à un plan d'action national (PAN) pour la Tunisie²¹⁷. La proposition par la

²⁰⁹ V. PIERINI (M.), « La Tunisie et l'Union européenne : de Barcelone à la nouvelle politique de voisinage », *E-Mail Newsletter Tunisie*, n° 181 du 15 décembre 2003, p. 14.

²¹⁰ Dans un discours qui a précédé cette visite de quelques jours (le 15 janvier) prononcé devant les membres du corps diplomatique accrédité à Tunis, le Président de la République s'est ainsi exprimé « Au niveau de nos relations avec l'Europe, l'accord d'association que la Tunisie a conclu avec l'Union européenne a atteint aujourd'hui un stade d'exécution avancé qui *habilite notre pays à entamer une étape prometteuse avec cet ensemble, à la lumière de la nouvelle politique de voisinage*, d'autant que nous avons parachevé le programme de mise à niveau de notre économie et commencé, d'ores et déjà, sa modernisation ». V. *Le Temps*, 16 janvier 2004, p. 4. Par ailleurs, il est à noter qu'avant cette visite, le Président de la Commission Romano PRODI a annoncé, lors de sa participation au sommet du dialogue 5+5 tenu à Tunis les 5 et 6 décembre 2003, la mise en place « d'une politique spéciale et ciblée pour le Maghreb » dans le cadre de la PEV. V. *L'Economiste Maghrébin*, n° 345 du 10 au 24 décembre 2003, p. 18 ; *Synopsis Euromed*, éd. n° 253, 18 décembre 2003, p. 1 ; *E-Mail Newsletter Tunisie*, n° 180 du 11 décembre 2003, p. 2. Cette même démarche a été confirmée par l'UE qui a prévu pour la période 2004-2006 la mise en œuvre de trois programmes indicatifs, dont un programme sous-régional pour le Maghreb central. V. *Rapport annuel 2004 sur la politique de développement et l'aide extérieure de la Communauté européenne*, Luxembourg, Office des Publications Officielles des Communautés européennes, 2004, pt. 4. 4. 7, p. 86. Il est à noter, enfin, que l'intérêt porté par l'UE au Maghreb ne date pas d'aujourd'hui. En effet, le processus de Barcelone trouve son origine dans le partenariat euro maghrébin adopté par le Conseil européen de Lisbonne de juin 1992. Sur la spécificité maghrébine dans la relation avec l'UE : GRIMAUD (N.), « Le Maghreb et le partenariat euro méditerranéen », *Revue des affaires européennes*, n° 4, 1996, pp. 315 – 323.

²¹¹ *Le Renouveau*, 22 janvier 2004, p. 3.

²¹² *Le Renouveau*, 23 janvier 2004, p. 5.

²¹³ V. *Synopsis Euromed*, éd. n° 256, 22 janvier 2004, p. 2.

²¹⁴ Le Commissaire a noté qu'une première série de plans d'action par pays – qui a été soumise au Conseil des ministres de l'UE en mai 2004 – était en cours de préparation avec les partenaires les plus avancés (dont la Tunisie). V. *Synopsis Euromed*, éd. n° 257, 29 janvier 2004, p. 1. http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/tunisia/intro/ip04_075_fr.htm

²¹⁵ Le Commissaire fait référence au discours du Président de la République cité précédemment. V. VERHEUGEN (G.), « La politique de voisinage de l'Union européenne : une opportunité pour la Tunisie », *E-Mail Newsletter Tunisie, Dossier Spécial* n° 183 du 11 janvier 2004, p. 7.

²¹⁶ Le Commissaire s'est déclaré convaincu que « la Tunisie a le potentiel pour faire un pas ambitieux dans l'approfondissement de ses relations avec l'Europe : elle a une politique cohérente, une bonne administration et elle développe une vision prospective de son avenir » tout en assurant que l'Europe donnera son « plein appui au processus consistant à bâtir un partenariat solide et de long terme avec la Tunisie sur la base de valeurs et d'objectifs partagés », *Ibid.*

²¹⁷ Ces consultations interviennent à la suite des premières réunions exploratoires qui ont eu lieu en février sur la base d'un document proposé par la Commission fixant les grandes lignes directrices du futur PAN. Lors de ces

Commission d'un projet de PAN a fait l'objet de vives critiques au sein du Conseil affaires générales. En effet, le Conseil a estimé que la Commission – en élaborant ce projet – a « outrepassé » son mandat qui ne lui autorisait que les contacts exploratoires²¹⁸. Réagissant à ces reproches, la Commission a décidé de reporter toutes les consultations en cours avec les partenaires (y compris la Tunisie)²¹⁹ afin d'intensifier le dialogue entre les institutions et les états membres de l'UE. Toutefois, note la Commission, « la pause de réflexion » ne remettra pas en cause le travail accompli mais permettra d'harmoniser la position européenne.

A la suite de ces réunions techniques, la Commission amorça la quatrième étape du processus préparatoire de l'adhésion de notre pays à la PEV, par l'élaboration d'un « rapport pays » sur le modèle de ceux rédigés pour les pays de l'élargissement de l'UE²²⁰. Le rapport Tunisie²²¹ est un document de travail élaboré unilatéralement par les services de la Commission. Il établit un diagnostic de la situation politique, économique, sociale et institutionnelle du pays. Ce document analyse les relations bilatérales, décrit dans les détails les progrès réalisés dans le cadre de l'accord d'association, dresse l'état des lieux d'un certain nombre de domaines et « trace la marche à suivre pour élaborer un plan d'action commun (...) »²²². L'analyse du contexte tunisien permettra aux deux parties de se mettre d'accord sur le contenu du PAN en termes d'objectifs, de priorités et de réformes effectives à mettre en œuvre. Cependant un tel accord ne pouvait intervenir sans l'aval du Conseil de l'UE. A cet effet, le Commissaire VERHEUGEN a espéré que le Conseil de juin 2004 approuvera la méthode proposée et arrêtera la liste des partenaires avec lesquels des plans d'action devraient être préparés en priorité²²³.

Une fois l'aval du Conseil acquis, la Commission entamera la cinquième et dernière étape conjointement avec ses voisins prioritaires et de manière consensuelle²²⁴ en vue de la mise en place des PAN. Toutefois, en raison du retard dans l'élaboration d'un d'entre eux avec l'un de ses partenaires²²⁵, la Commission a reporté la proposition des sept premiers plans d'action (y compris le plan tunisien) prévue en juin, à la fin du mois d'octobre voire même, au mois de novembre²²⁶. Entre temps, lors de la quatrième réunion du Comité d'association tenue à Bruxelles le 18 novembre 2004²²⁷, la Tunisie a donné son accord de principe sur le texte du Plan d'action national.

entretiens, les responsables tunisiens ont confirmé l'engagement de la Tunisie à approfondir ses relations avec l'UE, tout en définissant les priorités à inscrire dans le PAN. Voir *B.Q.E.*, n° 8659, 5 mars 2004, p. 14.

²¹⁸ Voir sur les critiques et les positions divergentes des états membres *B.Q.E.*, n° 8664, 12 mars 2004, pp. 10 et 11.

²¹⁹ Alors qu'une de ses délégations devait se rendre à Tunis du 12 au 15 mars pour finaliser les discussions exploratoires. *Ibid.*, p. 10.

²²⁰ Le 23 mars 2004, le Commissaire VERHEUGEN a précisé les prochaines étapes relatives à la PEV tout en énonçant la présentation aux états membres d'un document général de stratégie justifiant la nouvelle politique ainsi que des rapports nationaux pour sept partenaires, dont la Tunisie (voir *B.Q.E.*, n° 8671, 23 mars 2004, p. 14).

²²¹ SEC (2004) 570 du 12 mai 2004, 24 p. Ce rapport a été présenté le même jour que le document d'orientation.

²²² *Ibid.*, p. 3.

²²³ Approbation intervenue le 14 juin pour le Conseil AGRE (*Bull. UE*, 6 – 2004, pt. 1. 6. 50, p. 92) et les 17 et 18 juin pour le Conseil européen qui a invité le Conseil de la Commission à faire progresser les travaux en vue d'une éventuelle présentation en juillet d'une première série de plans d'action qui seront adoptés conjointement avec les pays voisins concernés (*Bull. UE*, 6 – 2004, pt. 1. 16. 65, p. 18).

²²⁴ Voir *B.Q.E.* n° 8671, 23 mars 2004, p. 14.

²²⁵ En l'occurrence, Israël à cause d'un problème de langage à utiliser dans le plan d'action à propos de certaines clauses, alors que les six autres PAN étaient techniquement prêts. Voir *B.Q.E.*, n° 8808, 16 octobre 2004, p. 6 ; *B.Q.E.*, n° 8845, 10 décembre 2004, p. 5.

²²⁶ Il importe de noter que le Conseil « Relations extérieures » du 11 octobre 2004 avait demandé à la Commission de lui soumettre ces PAN avant le 20 octobre 2004. Voir *B.Q.E.*, n° 8806, 14 octobre 2004, p. 8.

²²⁷ V. *Synopsis Euromed*, éd. n° 293, 25 novembre 2004, p. 2.

La signature de ce dernier interviendra au premier trimestre 2005. Cependant, l'adoption formelle du plan d'action par le Conseil d'association²²⁸ nécessitera au préalable son approbation, tour à tour, par la Commission européenne, le Conseil des ministres de l'UE et les autorités politiques tunisiennes²²⁹. L'adoption du plan d'action par la Commission ne tardera pas. En effet, le 9 décembre 2004, le collège bruxellois réuni en session exceptionnelle approuve enfin les sept premiers plans d'action²³⁰. Parmi les objectifs recherchés par la Commission, figure celui de « définir plus clairement les priorités et associer plus étroitement l'assistance financière à la réalisation d'objectifs fixés d'un commun accord » par les partenaires. Le plan relatif à la Tunisie²³¹ et approuvé par la Commission, ouvre ainsi au pays de nouvelles perspectives de partenariat avec l'UE et constitue la première étape d'un processus qui couvre une période de trois à cinq ans²³². Quelques jours plus tard, c'est au tour du Conseil de l'UE dans sa formation « relations extérieures » d'approuver les PAN et d'en suggérer leur mise en œuvre immédiate²³³. Toutefois, ces plans doivent être entérinés par les Conseils d'association avant leur mise en œuvre effective. Quid de la Tunisie.

a-2 La finalisation de l'adhésion de la Tunisie à la PEV

En prévision de la cinquième réunion du Conseil d'association UE-Tunisie le 31 janvier 2005, l'ordre du jour prévoyait entre autre, un échange de vues sur le plan d'action « voisinage » pour la Tunisie proposé par la Commission, le 9 décembre 2004.

²²⁸ Cet organe institué par l'accord d'association assurera en outre la progression et le suivi de la mise en œuvre du PAN. V. *Bull. UE*, 6 – 2004, pt. 1. 6. 50, p. 92.

²²⁹ Voir *B.Q.E.*, n° 8833, 24 novembre 2004, p. 17.

²³⁰ Par la *communication de la Commission au Conseil sur les propositions de la Commission en faveur des plans d'action dans le cadre de la politique européenne de voisinage* du 9 décembre 2004, COM (2004) 795 final. V. *Bull. UE* 12 – 2004, pt. 1. 6. 77. pp. 115 et 116 et pt. 1. 6. 106, p. 123 ; *B.Q.E.*, n° 8845, 10 décembre 2004, p. 5. Des sept PAN proposés, cinq étaient conçus pour des partenaires méditerranéens (Autorité Palestinienne, Israël, Jordanie, Maroc et Tunisie). V. *B.Q.E.*, n° 8843, 8 décembre 2004, p. 15 ; *Synopsis Euromed*, éd. n° 295, 9 décembre 2004, p. 1 ; IP/04/1453 du 9 décembre 2004. Notons que la Commissaire responsable des relations extérieures et de la PEV, Mme Benita FERRERO WALDNER a annoncé que d'autres PAN pourraient suivre en 2005 ou en 2006 pour deux autres voisins méditerranéens (l'Égypte et le Liban) ainsi que pour les trois pays du Caucase du sud (l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie). C'est ainsi que le 2 mars 2005, la Commission a adopté une communication afin d'exposer les principaux éléments des rapports nationaux de ces cinq pays et de formuler des recommandations sur les PAN respectifs. V. « *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen intitulée : Politique européenne de voisinage – Recommandation pour l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie, et pour l'Égypte et le Liban* », COM (2005) 72 final ; *Bull. UE*, 2 – 2005, pt. 1. 6. 26, pp. 73 – 75 ; IP/05/236 du 2 mars 2005 ; *Synopsis Euromed*, éd. n° 306, 3 mars 2005, p. 1 ; *B.Q.E.*, n° 8900, 3 mars 2005, p. 7. Sur la position du Conseil et du Conseil européen, voir respectivement, *Bull. UE*, 4 – 2005, pt. 1. 6. 36. p. 80 et *Bull. UE*, 4 – 2005, pt. I. 10. 45. p. 14 ; *B.Q.E.*, n° 8935, 26 avril 2005, p. 5.

²³¹ Le texte intégral de ce document d'une trentaine de pages est reproduit dans le site web de la Délégation de la Commission européenne en Tunisie www.deltun.cec.eu.int.

²³² Après trois ans, les deux parties procèderont à une évaluation de « la réalisation des objectifs de ce plan d'action et de l'évolution générale des relations entre l'UE et la Tunisie, (et étudieront) la possibilité d'une nouvelle relation contractuelle (...) » sous forme d'un accord européen de voisinage sans aucune perspective d'adhésion à l'UE.

²³³ V. *Bull. UE*, 12 – 2004, pt. 1. 6. 78, p. 118 ; *Synopsis Euromed*, éd. n° 296, 16 décembre 2004, pp. 1 et 2 ; communiqué de presse n° 15461/04 (Presse 344) relatif à la 2631^{ème} session du Conseil, p. 9 (<http://ue.eu.int/newsroom>). Dans cette même réunion tenue à Bruxelles, les 13 et 14 décembre 2004, le Conseil a invité les instances communautaires compétentes à préparer les décisions nécessaires permettant notamment, au Conseil d'association UE-Tunisie de confirmer formellement le Plan d'action. Notons enfin que le Conseil européen réuni à Bruxelles les 16 et 17 décembre 2004 a noté avec satisfaction les progrès accomplis dans le cadre de la PEV. V. *Bull. UE*, 12 – 2004, pt. I. 15. 46, p. 16.

Un jour avant la tenue de cette réunion, le Chef de l'Etat a présidé un Conseil ministériel consacré à l'examen des perspectives de la coopération tuniso-européenne afin de dégager la position de la Tunisie envers l'offre européenne²³⁴.

Lors de la réunion du Conseil d'association, la Tunisie a donné son accord politique à la conclusion du plan d'action qui sera mis en œuvre dès l'accord officiel des autorités tunisiennes compétentes, selon une procédure simplifiée²³⁵ et après des consultations tunisiennes internes à ce sujet²³⁶.

De son côté, la Commission a reçu l'aval politique du Conseil pour le plan d'action tunisien et a entamé les actes relatifs à sa mise en œuvre. A cet effet, la Commission a proposé parallèlement aux PAN, une série de Décisions du Conseil relative à la position à adopter par la Communauté européenne et ses états membres au sein des conseils d'association en ce qui concerne l'adoption de recommandations portant sur la mise en œuvre, notamment du plan d'action UE-Tunisie²³⁷. Ces décisions ont été adoptées par le Conseil de l'Union européenne, le 21 février 2005²³⁸.

Le 3 mai 2005, les autorités tunisiennes informent la présidence du Conseil de l'UE et la Commission de leur décision finale approuvant le plan d'action²³⁹ qui serait le premier au Maghreb, à entrer en vigueur et ce, le 4 juillet 2005.

Reste donc à s'interroger sur les effets qu'engendrerait pour la Tunisie et en particulier, sur le plan financier, l'application effective du plan d'action prévu pour une durée de trois ans²⁴⁰.

b) Les impacts de l'adhésion de la Tunisie à la PEV

L'adhésion de la Tunisie à la PEV implique des avantages certains (b.1), mais constitue en même temps un défi majeur (b.2).

b-1 Une opportunité à saisir notamment sur le plan économique

Lors de son discours à Tunis en mars 2003, le Président PRODI a précisé que le voisinage représente pour la Tunisie « (...) une opportunité majeure, celle de se mettre sur le même pied d'égalité avec les nouveaux états membres qui auront accédé à l'union en 2004, en terme de législation, d'intégration au tissu économique européen, ou de pouvoir d'attraction de l'investissement ». Ainsi, la Tunisie bénéficiera d'une « mise à niveau identique à celle des pays adhérents, sauf les obligations financières et la participation aux institutions (...) »²⁴¹.

C'est là une sorte de coopération renforcée à la limite de l'adhésion qui implique un certain nombre d'avantages²⁴² : multiplication et extension des facilités et des préférences

²³⁴ V. *La Presse de Tunisie*, 30 janvier 2004, pp. 1 et 4.

²³⁵ Voir *B.Q.E.*, n° 8879, 2 février 2005, p. 12 ; *La Presse de Tunisie*, 2 février 2005, pp. 1 et 4 ; *Bull. UE*, 1/2 – 2005, pt. 1. 6. 56, p. 115

²³⁶ Voir *B.Q.E.*, n° 8898, 1^{er} mars 2005, p. 17 ; *B.Q.E.*, 8956, 28 mai 2005, p. 5.

²³⁷ Il s'agit de sept Décisions dont cinq relatives aux partenaires méditerranéens proposées par la Commission le 9 décembre 2004. Pour la Tunisie, la proposition de Décision figure dans le document COM (2004) 792. V. *Bull. UE*, 12 – 2004, pt. 1. 6. 107. pp. 123 et 124.

²³⁸ V. *Synopsis Euromed*, éd. n° 305, 24 février 2005, p. 1 ; V. *Bull. UE* 1/2 – 2005, pt. 1. 6. 48, p. 113 et pt. 1. 6. 52, pp. 113 et 114.

²³⁹ Voir *B.Q.E.*, n° 8958, 1^{er} juin 2005, p. 6.

²⁴⁰ Le monitoring du plan d'action prévoit un examen de sa mise en œuvre par les deux parties dans les deux ans suivant son adoption ainsi que la possibilité de l'amender ou de le mettre à jour régulièrement pour « refléter les progrès accomplis en ce qui concerne les priorités ».

²⁴¹ *Euromed report*, éd. n° 56, 1^{er} avril 2003, p. 2 ; VERHEUGEN (G.), « La politique de voisinage de l'Union européenne : Une opportunité pour la Tunisie », *E-Mail Newsletter Tunisie*, n° 183 du 22 janvier 2004, pp. 6 et 7.

²⁴² V. *Europa*, troisième trimestre 2004, p. 7 ; *B.Q.E.*, n° 8705, 13 mai 2004, pp. 6 et 7.

commerciales, ouverture de marchés additionnels (tourisme à titre d'exemple) essentiellement avec l'effet de l'élargissement et accès accru pour les exportations vers les marchés européens qui comportent 450 millions de consommateurs, accueil d'une part grandissante des investissements directs étrangers en provenance de l'UE, amélioration de la compétitivité tunisienne notamment, par une industrialisation accrue et ciblée sur les nouvelles technologies et le savoir faire, réduction des barrières techniques, contact plus profonds et étroits entre citoyens, particulièrement dans les domaines de la science, de l'éducation et de la culture, participation poussée aux programmes communautaires (formation, éducation, recherche et développement, environnement, audiovisuel...), amélioration des interconnexions (réseaux énergétiques, de transport et de communication et assistance technique accrue).

C'est ainsi que la Tunisie, à l'instar des autres pays liés avec l'UE par un plan d'action en cours de mise en œuvre, peut désormais postuler à une participation étroite aux programmes communautaires. A cet égard, la Commission a adopté le 19 juillet 2005 une proposition de décision du Conseil permettant aux pays éligibles au futur instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) de bénéficier du programme d'assistance technique et d'échange d'information TAIEX²⁴³.

Aussi, l'approfondissement des rapports entre la Tunisie et l'UE par le biais du plan d'action dans le cadre de la PEV porterait essentiellement sur des éléments à haute valeur ajoutée pour notre pays, tels que la libre circulation des personnes²⁴⁴, la coopération dans le domaine de libéralisation des services et des produits agricoles²⁴⁵ et dans le domaine vital de la recherche scientifique²⁴⁶.

Tout ces avantages, aussi séduisants qu'ils soient, ne cachent pas pour autant la difficulté de l'entreprise pour la Tunisie. En effet, tout en apportant des garanties que la méditerranée ne sera pas mise sur la touche²⁴⁷ et que l'élargissement à l'est n'usurpera pas l'aide aux partenaires méditerranéens²⁴⁸, l'ex Président de la Commission lors de la même visite en Tunisie n'a pas caché la difficulté de ce nouveau chantier pour notre pays²⁴⁹.

²⁴³ COM (2005) 321 ; V. *Bull. UE*, 7/8 – 2005, pt. 1. 6. 46, pp. 77 – 78.

²⁴⁴ Il est clair –pour des raisons sécuritaires connues- que cette liberté de mouvement des personnes (surtout celle des travailleurs) sera plus difficile à obtenir que les autres libertés. V. *News Magazine Tunisie*, premier trimestre 2004, p. 3.

²⁴⁵ M. Mohamed Nouri JOUINI, ministre tunisien du développement et de la coopération internationale a affirmé aux députés tunisiens à propos des négociations du plan d'action concernant les services, que la position de la Tunisie est « claire » sur ce point. Il faut que cette libéralisation « inclus tous les services et que cela soit accompagné par la libre circulation des personnes », étant donné que « la personne est porteuse de service et que la Tunisie ambitionne de se positionner comme exportateur de services et de compétences » V. *La Presse de Tunisie*, 18 juillet 2005, p. 4. Sur le même sujet, voir la position de l'UE, *B.Q.E.*, n° 8877, 29 janvier 2005, p. 10 et *B.Q.E.*, n° 8977, 25 juin 2005, p. 11 sur la position de la Commission de l'ouverture des négociations avec plusieurs partenaires méditerranéens, y compris la Tunisie, sur la libéralisation des services (transport, télécommunication et services financiers) et des investissements. S'agissant de la libéralisation du commerce des produits agricoles et de pêche, voir *Synopsis Euromed*, éd. n° 335, 17 novembre 2005, p. 2.

²⁴⁶ Qui représente selon les dires des responsables tunisiens un « acquis très important ». V. *La Presse de Tunisie*, 18 juillet 2005, p. 4.

²⁴⁷ V. PRODI (R), « construire un espace euro méditerranéen », *op. cit.* p. 35. L'auteur précise que le fait de « tenter de construire l'Europe en négligeant le monde méditerranéen (...) serait une grave erreur ».

²⁴⁸ V. PIERINI (M.), « La Tunisie et l'Union européenne : de Barcelone à la nouvelle politique de voisinage », *E-Mail Newsletter Tunisie*, n° 181 du 15 décembre 2003, p. 12 ; « Une Europe à vingt huit, l'analyse économique : pourquoi la Tunisie ne doit pas la craindre », *News Magazine Tunisie*, deuxième trimestre 2002, pp. 10 et 11.

²⁴⁹ A cet égard, M. PIERINI considère que l'approfondissement considérable du partenariat par l'ajout de nouveaux engagements souscrits par la Tunisie dans le cadre de la PEV, constitue une « accélération de l'histoire » et d'y ajouter qu'il s'agit « sans nul doute d'un défi de taille pour la Tunisie, et d'une opération de très grande complexité. Son rythme sera sans nul doute très soutenu, parce que l'histoire n'attend pas ». V.

En effet, la PEV et le PAN supposent de revoir en profondeur et de modifier un grand nombre de politiques et soulèvent « un ensemble important et complexe de problèmes d'ajustement économique ». A titre d'exemple, on peut citer le volet économique et commercial (très important) pour lequel l'objectif prioritaire consiste à passer d'une ZLE à un marché intérieur euro méditerranéen. Ce passage induit par un logique effet « boule de neige » caractérisant l'évolution des relations entre l'UE et ses partenaires, devrait être accompagné par un certain nombre de mesures concrètes telles que l'alignement progressif de la législation et de la réglementation tunisiennes à celles de l'UE par le biais d'une assistance européenne.

La création de règles similaires est la condition essentielle de la réussite du partenariat. Cette harmonisation ou convergence réglementaire, bien qu'elle ne soit pas une innovation (en effet, l'accord d'association la prévoit depuis 1995), dépasse ce cadre et tend à atteindre un degré tel que la participation au marché intérieur de l'UE soit rendue possible, au même titre que ce qui est acquis pour les pays membres de l'Espace Economique Européen. La Tunisie sera donc amenée à transposer dans son droit interne plus de 1500 Directives et Règlements communautaires et à aligner leur application sur la jurisprudence développée par la juridiction communautaire. Bref, une introduction dans le droit interne tunisien d'une partie importante de l'acquis communautaire. Il s'agit donc d'une entreprise qui exige un effort permanent en raison d'une vive concurrence.

b.2 Un défi à relever notamment sur le plan économique

Les actions à approfondir et les adaptations à introduire par la Tunisie dans plusieurs domaines en application du PAN nécessitent un soutien financier important et plus conséquent de la part de l'UE. En effet, pierre angulaire de toute réforme, l'aide financière en conditionne la réussite effective à court terme (i) et moyen et long terme (ii).

i. Le défi financier immédiat

En se limitant aux instruments existants, la Commission a écarté l'hypothèse d'une enveloppe additionnelle, réservée au financement des programmes de voisinage issus de la PEV. Une telle décision poserait tout naturellement la question de savoir si la Tunisie sera-t-elle capable, durant la période transitoire 2005-2006 de faire face sur le court terme, aux nouveaux engagements prévus par le plan d'action ?

Certes, la Commission –en tenant compte des critiques et des regrets émis à maintes reprises par les responsables tunisiens²⁵⁰- a promis une augmentation des appuis financiers dans la limite des fonds actuels disponibles²⁵¹. A cet effet, le Comité MEDA a émis, le 11 juillet 2005, un avis favorable de financement, au profit de la Tunisie, de l'ordre de 118 m €, enregistrant une hausse de 43 m € (pour la seule année 2005) par rapport au montant alloué durant la période 2003-2004.

PIERINI (M.), « La Tunisie et l'Union européenne : de Barcelone à la nouvelle politique de voisinage », *art. cit.*, p. 16.

²⁵⁰ Qui déploieraient la diminution du soutien financier (de 100 m € en 2003-2004, à 75 m € pour 2005 – 2006). Une baisse qualifiée de « regrettable » au moment où la Tunisie aborde la phase finale du processus de démantèlement tarifaire en application de l'accord d'association. Voir *B.Q.E.*, n° 8877, 31 janvier 2005, p. 10.

²⁵¹ Dans la partie réservée aux nouvelles perspectives de partenariat dans le plan d'action Tunisie, la Commission précise « qu'une *assistance financière renforcée* sera accordée par l'UE à la Tunisie pour soutenir la mise en œuvre des objectifs de l'accord d'association dans tous ses volets et la réalisation des actions identifiées dans le plan d'action, notamment en vue d'augmenter la capacité de l'économie à faire face à la pression concurrentielle, de renforcer la capacité institutionnelle ainsi que les investissements et les infrastructures ». V. également, *B.Q.E.*, n° 8879, 2 février 2005, p. 12.

Toutefois, malgré les promesses de la commission, la réponse semble être par la négative en raison de la disproportion apparente et réelle entre les actions à entreprendre et les moyens financiers qui seraient affectés à leur réalisation, par les instances budgétaires²⁵².

La question concerne d'ailleurs tout son intérêt, et ce en dépit de certains palliatifs proposés par la Commission pour limiter, un temps soit peu, cette inadéquation. En effet, la Commission a annoncé qu'elle proposera la modification des orientations INTERREG afin d'établir une coopération plus directe entre les états membres et les partenaires MEDA. Ces derniers, y compris la Tunisie, pourraient donc bénéficier d'une aide sur les fonds structurel de l'Union européenne appuyant la coopération transfrontalière et transnationale entre états membres et pays voisins. Cependant, les fonds structurels ne peuvent être utilisés qu'à l'intérieur de l'Union, ce qui constitue finalement une aberration car on permet l'établissement de programmes et on interdit leur mise en œuvre²⁵³.

A la lumière de ce qui précède, les programmes INTERREG destinés aux frontières extérieures nécessitent, en raison de la paralysie des fonds structurels, une autre source de financement pour les activités déployées dans les pays voisins. Ainsi, les composantes extérieures de ces programmes relèveraient logiquement des fonds relatifs à l'instrument correspondant tel que MEDA pour la méditerranée. Cette intégration engendrera une allocation de ressources financières spécifiques à la coopération transfrontalière et transnationale relevant de la composante « programme de voisinage » qui s'élèverait pour MEDA à 45 m € pour la période 2004-2006 selon les prévisions de la Commission²⁵⁴. Ce montant servirait à financer la mise en œuvre des programmes de voisinage et en particulier, les nouveaux engagements qui sont souscrits par la Tunisie.

Or, l'enveloppe globale MEDA pour 2004-2006 – dont le montant est jugé insuffisant par les bénéficiaires- participe au financement des projets prévus dans les programmes indicatifs régionaux et nationaux des quinze partenaires méditerranéens pour les périodes 2002-2004 et 2005-2006²⁵⁵. Si aux projets inscrits dans ces PIR et PIN, viendront se greffer d'autres projets issus d'INTERREG, la part réservée par MEDA à chaque partenaires serait insuffisante pour couvrir tous ces projets. Les programmes de voisinage viendront donc concurrencer les

²⁵² En effet, un chassé-croisé ou un véritable bras de fer s'est installé depuis le début des travaux préparatoire sur le montant qui sera alloué aux actions extérieures de l'UE sur le budget 2006. C'est ainsi que dans la perspective de la première lecture du budget 2006, le Conseil avait proposé, par rapport au montant de base demandé par la Commission, une *réduction* de 82,5 m € (voir *B.Q.E.*, n° 8985, 7 juillet 2005, p. 14). S'opposant à cette réduction, la Commission budgets du Parlement européen a demandé de *considérables augmentations* des crédits pour la Méditerranéen et le Moyen Orient (voir *B.Q.E.*, n° 9053, 21 octobre 2005, p. 16) et a adopté le 27 octobre 2005, en première lecture un projet de budget dans ce sens (*B.Q.E.*, n° 9058, 28 octobre 2005, pp. 10 – 11). Cette augmentation atteindrait 420 m € en termes d'engagements. (*B.Q.E.*, n° 9054, 22 octobre 2005, p. 14).

²⁵³ Notons que certains problèmes ont trouvé des solutions transitoires par l'introduction d'un volet coopération transfrontalière, avant la mise en place du nouvel instrument financier en 2007. Toutefois, ces solutions ne concernent pas les partenaires méditerranéens. La Tunisie ne pourra donc pas en bénéficier. Il s'agit en effet, d'une modification en octobre 2003 du Règlement PHARE-coopération transfrontalière qui couvre désormais les frontières extérieures de la Roumanie et de la Bulgarie. Par ailleurs, la Commission a adopté en novembre 2003, le programme indicatif Tacis-coopération transfrontalière, couvrant les frontières de l'UE élargie avec la Russie, l'Ukraine, le Belarus, et la Moldavie. V. la communication de la Commission « *politique européenne de voisinage : document d'orientation* » du 12 mai 2004, COM (2004) 373 final, p. 27.

²⁵⁴ Alors que 700 m € (quasiment le triple) seront prévues par le programme INTERREG pour les *frontières intérieures* de l'UE. V. La communication de la Commission « *politique européenne de voisinage : document d'orientation* » du 12 mai 2004, *op. cit.* p. 27.

²⁵⁵ Curieusement la Commission a annoncé que « la mise en œuvre de la PEV sera soutenue par une assistance financière accrue, (notamment dans) le cadre budgétaire existant » (MEDA) sur la période 2002 – 2006 en faveur des partenaires qui font partie de la nouvelle politique. Or, dire que MEDA couvre la période 2002 – 2006 pour le financement des actions prévues par les PAN semble être incorrect du fait que la PEV et les PAN n'ont vu le jour respectivement qu'en 2003 et 2004.

projets déjà planifiés. Ainsi, la Tunisie pourrait se trouver dans une situation délicate qui l'oblige à respecter de nouveaux engagements et à relever d'autres défis par des moyens financiers inchangés²⁵⁶ et pour lesquels, elle ne dispose d'aucun pouvoir de décision²⁵⁷.

Une telle situation altère la crédibilité de l'UE aux yeux de ses voisins et menace sérieusement toute efficacité de la coopération financière. Afin d'y remédier, la Commission a dans un premier temps, proposé un certain nombre de solutions²⁵⁸. Palliant aux insuffisances de cette première série de solutions, le collège bruxellois a voulu ensuite « fournir aux pays voisins un appui supplémentaire, (d'une part) par le biais d'instruments tels que l'assistance technique et le jumelage » entre administrations soeurs²⁵⁹. C'est ainsi, que pour la Tunisie, la douane du port de Radès a été jumelée d'une manière permanente avec celle de Marseille²⁶⁰. D'autre part, la Commission, procède également à un tour d'horizons des programmes et agences communautaires de l'UE où la participation des pays voisins pourrait être bénéfique à la fois à l'UE élargie et aux pays voisins²⁶¹.

Toutefois, ces solutions ponctuelles ne constituent pas des meures financières directes susceptibles d'alimenter le budget tunisien et ne sont pas en mesure de permettre à la Tunisie de faire face aux problèmes attendus sur le moyen et le long terme.

ii. Le défi financier non immédiat

Dans le plan d'action, la Commission rappelle que l'effort de soutien financier ne s'arrêtera pas à ces solutions ponctuelles durant l'intervalle 2004-2006, mais s'étendra au-delà, dans le cadre des nouvelles perspectives financières 2007-2013. En effet, la Commission propose en outre, « un nouvel Instrument de Voisinage Européen et de Partenariat (IVEP) qui couvrira également l'aspect très important de la coopération transfrontalière et transnationale entre la Tunisie et l'UE, afin de favoriser l'intégration, la cohésion économique et sociale et la réduction des écarts de développement entre régions »²⁶².

²⁵⁶ C'est ainsi que le collège bruxellois a précisé que « pour l'heure, des programmes de voisinage sont en cours d'élaboration *dans le cadre des mécanismes d'appui existants* ».

²⁵⁷ En effet, la décision de financement est prise par la Commission. Toutefois, le projet du nouvel instrument financier prévoit, à partir de 2007 un rôle plus important –quoique indirect et non exclusif– de la partie tunisienne dans le Conseil d'association, non lors de la prise de décision mais plutôt lors de l'approbation des financements, en sa qualité de membre de ce Conseil.

²⁵⁸ La prise en compte lors de la fixation de l'enveloppe financière spécifique aux programmes de voisinage de la capacité de gestion et d'approbation des partenaires (pt.20), l'autorisation éventuelle d'utilisation de ces fonds INTERREG à l'extérieur de l'Union (pt. 25). Toutefois, ces solutions d'ordre exceptionnel et d'application limitée à certains partenaires étaient insuffisantes et ne cadrent pas avec le souhait de la Commission d'introduire immédiatement les programmes de voisinage (pt. 26). Voir, la communication de la Commission précitée, COM (2003) 393 final.

²⁵⁹ Le jumelage est une technique de modernisation de l'administration qui consiste, pour des administrations de deux pays différents, à travailler en commun pour essayer d'améliorer les méthodes de travail. Cet instrument a été utilisé pour la mise à niveau des dix candidats devenus membres de l'UE en mai 2004. L'originalité du jumelage par rapport aux projets classiques qui font appel à l'assistance technique privée, c'est qu'il fait appel à l'assistance technique publique. Sur le jumelage, voir la revue *Europa*, premier trimestre 2005, p. 6.

²⁶⁰ Voir sur ce sujet, *La Presse de Tunisie*, 29 janvier 2005, p. 6. Avec la Tunisie, le jumelage sera ciblé sur les contrôles phytosanitaires, les douanes, le commerce et les statistiques. Voir *B.Q.E.*, n° 8898, 1^{er} mai 2005, pp. 16 et 17.

²⁶¹ V. La communication de la Commission « *Politique européenne de voisinage : document d'orientation* » du 12 mai 2004, *op.ci.* p. 4. .

²⁶² Pt. 1 du plan d'action précité.

Tout dépendra donc, du volume qui sera réservé aux partenaires méditerranéens. Soucieuse des craintes de ces derniers et des autres voisins non européens, la Commissaire européenne responsable de la PEV avait proposé un accroissement substantiel du montant global des financements en faveur de la large région du voisinage, qui doublerait et passerait de 8,3 milliards d'euros prévus entre 2000 et 2006 à 15 milliards d'euros entre 2007 et 2013²⁶³.

La décision de l'UE d'étoffer le montant de l'aide au profit des nouveaux voisins est à relativiser pour cinq raisons essentielles.

Premièrement, ce montant concerne tous les voisins de l'UE qui ont adhéré à la PEV, qu'ils soient méditerranéens ou pas ainsi que toutes les autres actions d'aide extérieure de l'UE. Par conséquent les 15 milliards d'euros ne seront pas exclusivement à la disposition des partenaires du processus de Barcelone. Une part importante sera allouée aux autres voisins et aux autres actions.

Deuxièmement, la partie de l'aide qui sera réservée aux voisins méditerranéens serait concernée, selon les dires de la Commission, à la composante transfrontalière qui exige un engagement commun de deux ou plusieurs états de part et d'autre de la méditerranée. Ainsi, la Tunisie ne sera pas en mesure, dans la plupart des cas, de bénéficier d'une assistance directe et bilatérale.

Troisièmement, il est certain que le montant de l'aide financière sera majoré en valeur absolue. Néanmoins, ce montant majoré devrait être évalué en relation avec les nouveaux engagements, souscrits dans le plan d'action et qui nécessitent par conséquent, une aide plus importante.

Quatrièmement, le montant final global ainsi que celui destiné aux pays méditerranéens membres de la PEV, ne sera connu et fixé de manière définitive qu'à la suite d'une décision unilatérale prise par les instances communautaires compétentes concernant les prochaines perspectives financières, sujet actuellement d'un débat complexe et ardu.

Cinquièmement, la réussite de la Tunisie est tributaire dans une large mesure du volume de l'appui financier qui lui sera accordé par l'UE de manière unilatérale et conditionnée²⁶⁴. C'est

²⁶³ V. *Synopsis Euromed*, éd. n° 313, 28 avril 2005, pp. 1 et 2. Ce montant, plus exactement 14,929 milliards d'euros, prévu par l'article 29 de la proposition du Règlement ENPI. Le PE, dans sa résolution du 27 octobre 2005 adoptée en prévision du sommet de Barcelone, les 27 et 28 novembre 2005 (dixième anniversaire du processus Euromed) a souligné que dans un souci d'efficacité, « la politique euro méditerranéenne doit être dotée d'un budget à la hauteur de ses dimensions » (point 3) et que « le montant de la référence financière assigné au nouvel instrument financier de voisinage et de partenariat permette d'assurer une certaine stabilité et continuité de l'assistance européenne dans la zone méditerranéenne » (point 24). V. *Résolution du parlement européen sur le processus de Barcelone revisitée*, B.Q.E., *Europe Documents*, n° 2423, 9 novembre 2005, pp. 3 et 5. Notons que ce montant de référence sera destiné, essentiellement au financement de trois secteurs prioritaires, clés de la réussite de la PEV : la croissance et les réformes économiques, les réformes politiques, notamment en matière de démocratie et du respect des droits de l'homme et l'éducation pour lequel la Commission demandera à partir de 2007 une aide communautaire au moins 50% plus élevée que l'aide actuelle. Voir B.Q.E., n° 8926, 13 avril 2005, p. 11. Il importe de souligner que, parallèlement à cette première amélioration quantitative, la Commission en a proposé une deuxième d'ordre qualitatif, en vue de favoriser la cohérence des actions extérieures de l'UE et leur uniformité et d'optimiser les ressources disponibles. V. communication de la Commission du 3 août 2005 intitulée « *Actions extérieures aux travers des programmes thématiques dans le cadre des futures perspectives financières 2007 – 2013* », COM (2005) 324 ; *Bull. UE*, 7/8 – 2005, pt. 1. 7. 2, pp. 91 – 92.

²⁶⁴ Bien que l'approche voisinage est bâtie sur une logique de volontariat, de consensualisme et de négociation conjointes des deux parties sur les priorités et les limites des engagements, il n'en demeure pas moins que la décision de financement –élément vital à la réalisation des engagements souscrits- reste en dernier ressort entre les mains de l'UE, malgré le rôle important que jouerait le Conseil d'association en amont de la décision. V. dans ce sens les réserves et les incertitudes émises par les autorités algériennes sur les avantages de l'offre européenne d'intégrer l'Algérie dans le marché intérieur européen, qui constitue l'un des objectifs de la PEV. Voir B.Q.E., n° 8892, 19 février 2005, p. 12.

la raison pour laquelle, les responsables tunisiens, lors de la cinquième session du Conseil d'association tenue à Bruxelles le 31 janvier 2005, ont émis le souhait de revoir les financements européens afin de mieux correspondre à la qualité de la coopération bilatérale et ont demandé de bénéficier d'un montant suffisant en contre partie ou en soutien à « la somme d'efforts à faire pour moderniser la Tunisie ».

Troisième partie : L'aspect humain, social et culturel : des objectifs ambitieux face à la difficulté de la question migratoire

L'ambition du processus de Barcelone, depuis son lancement, était de permettre le rapprochement des peuples habitant les deux rives par l'encouragement et l'intensification des échanges culturels et sociaux. Mais cette ambition bute souvent sur la difficulté de la question migratoire et celle de la sécurité, dans un contexte international de plus en plus tendu.

La question migratoire ne pouvait donc pas échapper à un encadrement normatif dans le partenariat euro méditerranéen. Il sera donc question de ce qui suit de dresser les contours de cet encadrement (I) avant de traiter des perspectives d'évolution de la question migratoire dans le cadre de la politique européenne de voisinage.

I- L'encadrement normatif de la question migratoire dans le partenariat euro méditerranéen

Si l'encadrement normatif de la question migratoire est d'origine européenne, puisqu'on assiste actuellement à l'émergence d'une politique européenne d'immigration en voie de communautarisation (1), l'apparition d'une nouvelle génération d'accords d'association n'a pas laissé l'Union européenne indifférente sur la nécessité d'adapter cette politique aux exigences du partenariat euro méditerranéen (2).

1- Un encadrement normatif d'origine européenne

Faut-il rappeler que l'élaboration d'une politique européenne de l'immigration s'est faite d'une manière progressive. Quatre étapes doivent être retenues dans la formation de cette politique²⁶⁵.

Alors qu'en 1986, et pour la première fois la libre circulation des personnes est définie comme une compétence communautaire dont il appartient aux institutions communautaires d'exercer, la politique de l'immigration est restée en marge du domaine communautaire, puisque dans les deux déclarations annexées à l'Acte unique européen²⁶⁶, les états membres se sont engagés de coopérer notamment en ce qui concerne le contrôle de l'immigration de pays tiers mais dans un cadre strictement intergouvernemental.

Depuis 1985, et précisément à partir de 1990, date de signature de la Convention d'application de l'Accord de Schengen, on assiste à un encadrement normatif contraignant de la politique de l'immigration en tant que mesure d'accompagnement de la libre circulation des personnes. Mais, cet encadrement s'est fait dans le cadre de la coopération intergouvernementale et donc en dehors de l'édifice institutionnel communautaire.

C'est le traité de Maastricht qui a institutionnalisé cette coopération intergouvernementale, et ce en introduisant dans le Traité de Maastricht le titre VI intitulé « coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures » dont l'article K.6 énumère une liste de matières considérées comme des « questions d'intérêt commun ». Parmi ces matières figure la politique de l'immigration. Toutefois, l'intégration de la politique de l'immigration dans le troisième pilier du traité de Maastricht n'a pas pour effet de communautariser cette politique puisque les domaines couverts par ce pilier sont essentiellement régis par la méthode intergouvernementale.

C'est ainsi que pour la définition d'actions communes dans les matières relevant de ce titre, les états décident dans la majorité des cas à l'unanimité.

Avec la signature du traité d'Amsterdam, on assiste à une refonte du Traité communautaire en matière de libre circulation des personnes et ce par le biais d'une communautarisation partielle de l'ex titre VI du Traité de Maastricht. En effet, l'ensemble des questions d'intérêt commun concernant les ressortissants de pays tiers énumérés à l'article K-1 du Traité sur l'Union européenne est repris dans les articles 61 à 69 du traité instituant la Communauté

²⁶⁵ Voir DOLLAT (P.), *Libre circulation des personnes et citoyenneté européenne, enjeux et perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 1998 et BERGER (N.), *La politique européenne d'asile et d'immigration, enjeux et perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 2000.

²⁶⁶ *La déclaration générale relative aux articles 13 à 19 sur l'acte unique européen* prévoit : « Aucune de ces dispositions n'affecte le droit des états membres de prendre des mesures qu'ils jugent nécessaire en matière de contrôle de l'immigration de pays tiers ainsi qu'en matière de lutte contre le terrorisme, la criminalité et le trafic de drogue... ». De même, *la déclaration politique des gouvernements des états membres relative à la libre circulation des personnes* prévoit « en vue de promouvoir la libre circulation des personnes, les états membres coopèrent, sans préjudice des compétences de la Communauté...notamment en ce qui concerne l'entrée, la circulation et le séjour des ressortissants des pays tiers... ».

européenne²⁶⁷. Parmi ces questions, on cite la politique de franchissement des frontières extérieures de l'Union²⁶⁸ et la politique d'asile²⁶⁹ et d'immigration²⁷⁰.

Certes, le traité d'Amsterdam a ainsi opéré un élargissement matériel important du Traité Communautaire en y introduisant le volet relatif aux « visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes », mais sur le plan institutionnel la communautarisation de la politique de l'immigration est, en fait, tributaire de l'application de la méthode communautaire aux questions liées à la libre circulation des personnes dont notamment la politique d'immigration.

Or, le Traité d'Amsterdam a reconnu au profit du Conseil – après cinq ans à partir de l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam – le pouvoir de décider, à l'unanimité, si la procédure communautaire de codécision devait être applicable à l'ensemble des matières relevant du chapitre « visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes » ou de certaines d'entre elles.

C'est dire que la communautarisation d'une partie de l'ex titre VI du Traité de Maastricht demeure virtuelle. D'ailleurs, c'est à juste titre que la Commission a, dans sa communication du 2 juin 2004, invité le Conseil à appliquer le dispositif de l'article 62§2 considérant que le cadre institutionnel actuel est une « source de difficulté »²⁷¹.

Conséquences de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam la Commission a présenté différentes propositions de règlements et directives dont certaines ont été adoptées.

L'analyse de ces textes nous permet de constater qu'à la préoccupation essentielle de l'Union européenne de lutter par tous les moyens contre le phénomène de l'immigration clandestine et qu'à la politique défensive – consistant à instaurer des frontières extérieurs difficilement franchissables (A) – s'ajoute une nouvelle forme de politique dissuasive fondée sur l'incrimination des actes liés à l'immigration clandestine (B) et la mise en place d'une politique de retour des étrangers en situation irrégulière (C).

A- Le renforcement du contrôle aux frontières extérieures de l'Union européenne

Le souci du renforcement du contrôle aux frontières extérieures de l'Union européenne a conduit celle-ci à œuvrer pour la détermination d'une liste commune de pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa. Un règlement a été définitivement adopté en 2001²⁷² qui fixe à la fois la liste des pays dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures de l'Union européenne et la liste de ceux dont es ressortissants sont exemptés de cette obligation.

Par ailleurs, parmi les mesures visant à renforcer le contrôle aux frontières extérieures des états membres, la Commission a proposé la création de l'agence européenne des frontières qui est entrée en fonction le 1^{er} mai 2005²⁷³. Cette agence aura pour mission de coordonner la

²⁶⁷ Titre IV du traité sur la communauté européenne intitulé « visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes.

²⁶⁸ Article 62§2 TCE.

²⁶⁹ Article 63§1 TCE.

²⁷⁰ Article 63§3 TCE.

²⁷¹ COM (2004) 401 final, du 2 juin 2004 relative à un espace de sécurité, de liberté et de justice : Bilan du programme de Tampere et futures orientations.

²⁷² Règlement 539/2001/CE, JOCE L 81 du 21 mars 2003.

²⁷³ B.Q.E, n° 8788 du 18 septembre 2004, p. 8.

coopération opérationnelle aux frontières, apporter une aide technique pour les expulsions organisées par plusieurs états membres, aider à la formation des gardes frontières, assister la coopération entre les états membres et les pays tiers.

Dans la perspective de l'adoption par le Conseil européen du 5 novembre 2004 du nouveau programme multi annuel pour la justice et les affaires intérieures, la Présidence néerlandaise a transmis aux états membres le projet de programme élaboré en collaboration avec la Commission. Dans ce projet la présidence a proposé d'associer à l'Agence européenne des frontières une force de réaction rapide qui sera essentiellement transformée en un corps européen de garde frontières²⁷⁴.

Notons que le projet de Traité constitutionnel a entériné la proposition de la Commission visant la création d'un système intégré de gestion des frontières extérieures en ayant comme objectif à long terme la création d'un corps de gardes frontières européens en complément aux actions des gardes frontières nationaux.

B- La répression des actes liés à l'immigration clandestine

La promotion d'une politique pénale et cohérente figure actuellement parmi les priorités pour l'avenir de l'espace de sécurité de liberté et de justice²⁷⁵. L'action de l'Union européenne en la matière couvre la traite des êtres humains (a) et les activités des passeurs (b).

a) La répression de la traite des êtres humains

Dans son article premier, la décision cadre du Conseil du 19 juillet 2002²⁷⁶ relative à la lutte contre la traite des êtres humains prévoit que « chaque Etat membre prend les mesures nécessaires pour faire en sorte que les actes prévus dans le texte de cette décision soient punissables ». Parmi ces actes on mentionne l'exploitation sexuelle ou du travail du migrant, sachant que « le consentement de la victime de la traite des êtres humains à l'exploitation envisagée ou effective est indifférent »²⁷⁷ et que la peine pour cette infraction ne peut être inférieure à huit ans.

b) La répression des actes commis par les passeurs

Dans une directive du 28 novembre 2002²⁷⁸, toute « aide directe ou indirecte à l'entrée, à la circulation ou au séjour irrégulier d'un ressortissant d'un pays tiers, ou la participation en tant que complice ou investigateur à cette aide » est constitutive d'une infraction. Les sanctions prévues pour ce type d'infraction ont été définies dans une décision cadre du Conseil du 28 novembre 2002²⁷⁹. Il peut s'agir d'une confiscation des moyens de transports ayant servi au délit, l'expulsion et même une 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 »²⁸⁰. Notons que les personnes morales sont également responsables de ces infractions.

En outre, le 19 avril 2004²⁸¹, le Conseil a adopté une directive destinée à octroyer, un titre de séjour de courte durée aux victimes des passeurs et de la traite qui coopèrent avec les autorités

²⁷⁴ B.Q.E, n° 8807 du 15 octobre 2004, p. 9.

²⁷⁵ COM (2004) 401 final. Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil. *op. cit*

²⁷⁶ Décision cadre 2002/629/JAI du Conseil, JOCE 203/1.

²⁷⁷ *Ibid.* art. 1 pt. 2.

²⁷⁸ Directive 2002/90/CE du Conseil du 28 novembre 2002, JOCE L 328/1.

²⁷⁹ Décision cadre du Conseil du 28 novembre 2002 (946/JAI) visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers, JOCE L. 328/1.

²⁸⁰ *Ibid.* art. 1.

²⁸¹ Directive 2004/81 CE JOCE L 261.

nationales. L'octroi de ce titre permet à la victime d'accéder au marché du travail et à l'éducation et de bénéficier de soins médicaux et d'une aide psychologique.

C- La politique de retour des étrangers en situation irrégulière

Consciente de l'importance que revêt la mise en place d'une politique communautaire en matière de retour dans le cadre de la lutte contre l'immigration clandestine, la Commission a présenté le 10 avril 2002, un livre vert relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier²⁸², c'est-à-dire les personnes qui ne remplissent pas ou ne remplissent plus les conditions d'entrée, de circulation ou de séjour sur le territoire des états membres. Dans cette communication, la Commission a mis l'accent sur la coopération avec les pays d'origine et de transit en matière de réadmission.

Le Conseil européen de Séville a révoqué l'importance de ce sujet en demandant l'adoption d'un programme d'action en matière de retour. Les éléments de ce programme d'action ont été discutés lors de la session informelle du Conseil JAI les 13 et 14 septembre 2002²⁸³. Celui-ci a posé des principes dont certains concernent la coopération opérationnelle entre les états membres, et d'autres concernent les normes minimales communes pour garantir l'efficacité des politiques en matière de retour.

a) La coopération opérationnelle entre les états membres

Cette coopération est fondée sur :

- Meilleures pratiques et orientations : il est envisagé d'élaborer de meilleures pratiques en matière de retour et de réadmission qui portent à la fois sur leur mise en œuvre et sur les ressources nécessaires. Ce manuel pourrait donner des orientations pour une formation commune.
- Formation commune : les états membres doivent accorder une formation spéciale à leurs agents permettant l'exécution des retours. Ceci nécessite au préalable la définition par les états membres des normes communes de sécurité, l'élaboration des programmes communs de formation et la participation aux cours de formation d'agents d'autres états membres.
- Meilleure identification et documentation : l'exécution des retours nécessite la mise en œuvre de mesures d'identification dans le cadre des procédures administratives. Actuellement, la Commission étudie la faisabilité d'un système technique d'information sur les visas. Dans ce futur système d'information, la composante « retour » devait jouer un rôle important, notamment à l'aide des données biométriques permettant d'identifier les personnes appréhendées sans papiers dans les états.
- Règles de réadmission et de transit entre les états membres : il a été prévu que dans le cadre général de réadmission entre les états membres des

²⁸² COM (2002) 175 final du 10 avril 2002.

²⁸³ Il est à noter que le Conseil justice et affaires intérieures des 28 et 29 novembre 2002 a adopté un programme d'aide au retour applicable après la guerre d'Afghanistan. Programme d'aide au retour du 25 novembre 2002 (1355/3/REV 3 MIGR 104 FRONT 128 VISA 160). Ce programme comporte quatre volets, parmi lesquels deux volets peuvent intéresser les pays méditerranéens à savoir :

- le renforcement de la coopération avec les pays tiers pour s'attaquer aux causes profondes de l'immigration clandestine, la conclusion d'accords de réadmission avec les pays tiers et éventuellement d'accords de transit avec d'autres pays tiers que les pays d'origine.
- Des programmes spécifiques aux pays concernés : le programme de retour en faveur de l'Afghanistan, le premier programme de retour spécifique à un pays. <http://www.europa.eu.int.scadplus/>

ressortissants des pays tiers en séjour irrégulier devait être remis à l'ordre du jour dès que le règlement sur Dublin II sera adopté. De plus, un cadre commun devait être établi en ce qui concerne le transit pendant la procédure de retour telle que par exemple l'assistance au transit dans le cadre de mesure d'éloignement par voie aérienne²⁸⁴.

- Opérations de retour communes : afin d'exécuter les retours de manière plus efficace, les états membres doivent organiser les opérations de retour communes en mettant en place des vols charter communs pour les retours volontaires et forcés dans un cadre bilatéral ou multilatéral. Une décision a été adoptée par le Conseil le 29 avril 2004 relative à l'organisation de vols communs pour l'éloignement, à partir de deux états membres ou plus, de ressortissants de pays tiers faisant l'objet de mesures d'éloignement sur le territoire de deux états membres ou plus²⁸⁵.

b) Les normes minimales communes pour garantir l'efficacité des politiques en matière de retour

Ces normes concernent notamment la reconnaissance mutuelle des décisions en matière de retour. Il s'agit d'établir un cadre juridiquement contraignant pour la reconnaissance mutuelle des mesures mettant fin au séjour et qui ferait partie intégrante des procédures communes en matière de retour. Dans ce sens, le Conseil a adopté le 28 mai 2001 une directive relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers²⁸⁶. C'est dire qu'une politique communautaire de l'immigration est en voie de formation.

A ce stade on ne peut ignorer les nouvelles priorités de cette politique, à l'issue de la nouvelle génération des accords d'association euro méditerranéens.

2- Un encadrement normatif adapté aux exigences du partenariat euro méditerranéen

Depuis 1998, la question migratoire est devenue au centre des sommets des différents Conseils européens qui se sont tenus depuis cet acte. L'importance qui a ainsi été accordée à la question migratoire s'explique par deux raisons. D'une part, les institutions communautaires se sont vues accordées une compétence désormais communautaire relativement aux mesures d'accompagnement de libre circulation des personnes, telles que la politique de l'immigration, la politique de d'asile, le franchissement des frontières extérieures de l'Union, et ce depuis 1976. D'autre part, et depuis 1995, il a été admis dans le cadre de la nouvelle conception du partenariat euro méditerranéen que la sécurité de l'Union passe nécessairement par la projection de la réglementation européenne en matière de justice et d'affaires intérieures aux partenaires méditerranéens.

C'est bien cette démarche que reflètent les priorités des différents Conseils européens depuis 1998 en matière de politique d'immigration et les orientations de la Commission européenne en la matière dans certaines de ses communications.

A- Les priorités du Conseil européen en matière de politique d'immigration dans le cadre du partenariat euro méditerranéen

²⁸⁴ Directives 2003/110/CE du Conseil du 25 novembre 2003 concernant l'assistance au transit dans le cadre de mesure d'éloignement par voie aérienne. *JOCE* L. 321, 06 décembre 2003.

²⁸⁵ Décision du Conseil 2004/573/CE *JOCE* L 261, 06 août 2004.

²⁸⁶ Directive 2001/40/CE du Conseil du 28 mai 2001, *JOCE* L 149, 02 juin 2001.

C'est le Conseil européen de Tampere en 1999 qui a fixé les principes sur lesquels repose l'intégration de la politique européenne d'immigration dans les relations de l'Union européenne avec les pays tiers.

Le Conseil européen a indiqué que le premier « jalon »²⁸⁷ de Tampere consisterait à « nouer » des partenariats avec les pays d'origine des flux migratoires. Il s'agit, en effet, de combattre l'immigration clandestine à sa source en luttant contre les causes auxquelles sont imputées les migrations dans les pays d'origine. Ainsi, la démarche adoptée dans le passé par l'Union européenne, et se limitant à mettre en place « une Europe forteresse » dont les frontières extérieures sont difficilement franchissables, semble être largement dépassée. La lutte contre l'immigration clandestine revêt ainsi, et pour la première fois, un caractère global.

Le deuxième jalon est la mise en place d'un régime européen commun d'asile. Il s'agit pour les états membres de l'Union européenne de « s'accrocher sur les conditions minimales d'accueil communes » dans un premier temps et de définir à long terme « un statut uniforme pour les bénéficiaires d'asile ».

Le troisième jalon consiste à accorder aux ressortissants des pays tiers un traitement équitable ce qui suppose le renforcement de la lutte contre le racisme et la xénophobie.

Enfin, la discussion a surtout porté sur la maîtrise des flux migratoires qui suppose, d'une part, le renforcement de la lutte contre le trafic des êtres humains et d'autre part, la conclusion des accords de réadmission avec les pays d'origine des immigrés clandestins.

Plus tard, le Conseil européen de Feria a adopté les 19 et 20 juin 2000 une « stratégie commune » de l'Union européenne à l'égard de la région méditerranéenne²⁸⁸.

Parmi les objectifs poursuivis par l'UE dans le cadre de sa politique à l'égard de la région méditerranéenne, le texte de la stratégie mentionne, et ce « dans le prolongement des conclusions du Conseil européen de Tampere » :

- L'étude des possibilités de simplification et d'accélération des procédures de délivrance des visas.
- La mise en place de mécanismes de coopération efficaces pour la lutte contre les filières d'immigration clandestine²⁸⁹ et la traite des êtres humains notamment par la conclusion d'accords de réadmission pour « ses propres ressortissants, pour les ressortissants de pays tiers et pour les apatrides ».

Dans le Conseil européen de Séville les 21 et 22 juin 2002, l'accent a été mis sur la coopération des pays d'origine et de transit y compris en matière de réadmission et les éventuelles conséquences d'une coopération insuffisante d'un état tiers.

La démarche de l'Union européenne consiste à intégrer d'avantage les questions liées à sa politique d'immigration dans sa politique extérieure. Ainsi, il a été convenu que « tout accord de coopération, d'association ou accord équivalent que l'Union européenne ou la Communauté européenne conclura avec quelque pays que ce soit comportera une clause sur la

²⁸⁷ Voir « les dix jalons de Tampere » présentés par le président LIPPONEN, *B.Q.E.*, n° 7573 du 15 novembre 1999, pp. 5 – 6.

²⁸⁸ *JOCE* L 183 du 22 juillet 2000, *B.Q.E.*, n° 2197 du 28 juin 2000, pp. 1 – 9.

²⁸⁹ Depuis la stratégie commune de l'UE à l'égard de la région méditerranéenne, l'UE s'est engagée d'œuvrer avec les partenaires méditerranéens à la recherche de solutions à la question des migrations. Ceci implique l'appui de l'UE à la région méditerranéenne en matière de lutte contre la pauvreté et l'amélioration des conditions de vie et la promotion des possibilités d'emploi.

gestion conjointe des flux migratoires ainsi que sur la réadmission obligatoire en cas d'immigration clandestine ».

De même, il a été décidé de soumettre les relations avec les pays tiers à une évaluation systématique en matière de lutte contre l'immigration illégale. Toute coopération insuffisante de la part du pays partenaire, peut remettre en cause l'approfondissement des relations entre ce pays et l'Union européenne.

Les critères permettant d'évaluer le suivi des relations avec les pays tiers en matière de lutte contre l'immigration clandestine, ont été fixés, une année plus tard par le Conseil européen de Thessalonique²⁹⁰. Il s'agit des efforts de contrôle des frontières, de la lutte contre la traite des êtres humains, et de la coopération en matière de réadmission.

C'est essentiellement sur cet aspect, à savoir la coopération en matière de réadmission, que les discussions ont porté lors du Conseil européen de Bruxelles les 16 et 17 octobre 2003²⁹¹. En effet, les chefs d'états et de gouvernement ont invité la Commission, le Conseil et les états membres à tout mettre en œuvre pour faciliter la conclusion par la Communauté d'accords de réadmission. De même, ils ont invité la Commission et le Conseil à présenter, au début 2004, un rapport définissant les priorités d'une politique commune en matière de réadmission, ainsi que les mesures à prendre pour assurer le succès d'une telle politique.

Les éléments de cette politique ont été récemment définis par le Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004 qui a adopté un nouveau programme pluriannuel couvrant les cinq prochaines années en matière de justice et d'affaires intérieures. Parmi ces éléments, on note :

- Le lancement de la phase préparatoire d'un fonds européen pour le retour,
- Des programmes de retour communs intégrés, par pays et par région,
- La mise en place d'un fonds européen pour le retour jusqu'en 2007, en tenant compte de l'évaluation de la phase préparatoire,
- La conclusion en temps opportun d'accords communautaires de réadmission,
- La désignation rapide par la Commission d'un représentant spécial pour une politique commune de réadmission avec les pays tiers.

Toutefois, l'innovation qui marque le programme pluriannuel de La Haye est la consécration d'un chapitre entier à la dimension extérieure de l'asile et de l'immigration où on peut déceler l'intention de l'Union européenne d'ériger ses partenaires méditerranéens en un véritable acteur responsable sur le plan régional en matière de lutte contre l'immigration clandestine.

La démarche de l'Union européenne consiste à améliorer la capacité des pays partenaires à prévenir l'immigration clandestine en recourant, le cas échéant, aux fonds communautaires et à achever, jusqu'au printemps 2005 l'intégration de la question d'immigration dans le document de stratégie par pays et par région pour tous les pays tiers concernés. Cette mission est confiée à la Commission. Ceci nous amène à étudier les orientations de la Commission relative à la question migratoire dans le contexte du partenariat euro méditerranéen.

B- Les orientations de la Commission européenne relatives à la question migratoire dans le contexte du partenariat euro méditerranéen

Dans la plupart des cas, la Commission est intervenue pour prendre acte des recommandations déjà formulées par les différents Conseils européens notamment en matière de lutte contre

²⁹⁰ ELSEN (Ch.), « le Conseil européen de Thessalonique, un nouveau pas vers une politique commune en matière d'asile et d'immigration et de contrôle des frontières », *RMC* 2003, n° 471, pp. 516 – 518.

²⁹¹ *B.Q.E* n° 8730 du 20 juin 2004, p. 7 – 9.

l'immigration clandestine. Son travail a consisté à formuler des propositions concrètes visant à la réalisation des objectifs fixés en la matière, par les différents Conseils européens.

Sur le plan du processus décisionnel, et suite au Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000, qui a proposé pour la première fois la mise en œuvre d'une nouvelle méthode dite la méthode ouverte de coordination de la politique communautaire, la Commission a dans sa communication du 11 juillet 2001²⁹², suggéré l'application de cette nouvelle méthode en matière de politique d'immigration.

Dans cette communication, la Commission a formulé ses propositions pour la mise en place d'une politique d'immigration globale fondée sur une action de l'Union européenne sur les facteurs générant l'immigration clandestine dans les pays d'origine²⁹³. Parmi ses propositions, on note :

- Le développement de programme de formation et d'éducation dans les pays d'origine. La démarche de la Commission consiste à instaurer avec ces pays un dialogue global et structuré touchant les questions liées aux droits de l'homme et au développement et ce dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. A et égard, il convient de souligner que la Commission a accordé à l'ETF (European Training Foundation) un montant de 5 millions d'euros pour financer un programme destiné à favoriser la création d'emploi par le biais de la formation en méditerranée²⁹⁴.
- L'amélioration et la diffusion des informations sur les possibilités légales d'entrée dans l'Union européenne et sur les conséquences de l'utilisation de filières clandestines. Deux instruments sont avancés dans ce cadre par la Commission : la coopération entre les services consulaires des états membres et les autorités locales des pays tiers et le développement des services d'information dans ces derniers pays.
- L'élaboration d'une politique d'intégration pour les ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire d'un état membre.

Ultérieurement, la Commission a publié une nouvelle communication²⁹⁵ dans laquelle elle a proposé un ensemble de mesures à prendre dans le cadre d'une lutte contre l'immigration clandestine.

Parmi les mesures préconisées figurent l'amélioration du recueil des données et de l'échange d'information et le renforcement du dispositif de sanctions. Sur la base de cette communication, le Conseil « justice et affaires intérieures » a adopté les 27 et 28 février 2002 un « plan d'action global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains » qui recense l'ensemble des mesures à prendre pour combattre l'immigration clandestine et constitue le fil directeur de l'action de l'Union en la matière.

²⁹² COM (2001) 387 final « sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration ». La méthode ouverte de coordination repose essentiellement sur l'approbation, par le Conseil, d'orientations pluriannuelles pour l'Union assorties d'un calendrier pour la réalisation des objectifs à court, moyen et long termes. Ces orientations seront ensuite transposées dans la politique nationale par le biais de la fixation d'objectifs spécifiques tenant compte des disparités nationales et régionales.

²⁹³ Les principales causes de l'immigration clandestine ont été évoquées dans le plan d'action de Vienne en 1998. Il s'agit de l'insécurité, la pauvreté et la mauvaise information.

²⁹⁴ B.Q.E n° 8837 du 30 novembre 2004, p. 9.

²⁹⁵ COM (2001) 672 final *concernant une politique commune en matière d'immigration clandestine* du 15 novembre 2001.

Il est intéressant de souligner à ce propos, que le Conseil a pris acte des propositions de la commission en mettant en place un dispositif « législatif » se rapportant au recueil des données et l'échange de l'information²⁹⁶ d'une part, et au renforcement des sanctions d'autre part²⁹⁷.

En outre, conformément aux recommandations du Conseil européen de Séville relatives à l'intégration des questions liées à l'immigration dans les relations de l'Union européenne avec les pays tiers, la Commission a adopté le 3 décembre 2002 une communication²⁹⁸. Dans cette communication, elle a annoncé que le dialogue politique entre les états membres de l'Union européenne et les pays tiers dans le contexte des accords d'association ou de coopération doit aborder d'avantage les questions se rapportant à la lutte contre l'immigration clandestine, les raisons qui expliquent ce phénomène, l'intégration des personnes en situation régulière, la multiplication d'offres d'emploi locales financièrement attractives dans le but de réduire le phénomène de la fuite des cerveaux en raison des conséquences néfastes de ce phénomène sur les pays en voie de développement.

En matière de réadmission, la Commission se referant aux conclusions du Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001 – qui a invité les états membres à conclure des accords de réadmission avec les pays tiers sur la base d'une nouvelle liste de priorités -, a proposé trois critères sur lesquels la définition des futurs pays cibles pourrait être basée. Il s'agit de « la pression migratoire sur l'Union européenne et/ou la cohérence régionale et/ou la proximité géographique de l'Union européenne ».

L'importance de ces accords a été récemment soulignée dans une communication de la Commission du 2 juin 2004²⁹⁹ où on peut lire « la crédibilité d'une approche commune positive et ouverte en matière d'immigration dépendra aussi largement de la capacité de l'Union européenne à maîtriser l'immigration illégale » et à mettre en place « une véritable politique en matière de retour et de réadmission ».

Cette politique repose essentiellement sur la conclusion des accords de transit et d'admission avec les pays tiers et l'intensification de la coopération avec ceux-ci. Pour ce faire, il a été convenu que le problème du retour devrait faire partie intégrante du dialogue politique avec les pays concernés sur les questions d'immigration, lequel dialogue est appelé à se renforcer dans le cadre de la politique européenne de voisinage. Il est dès lors légitime de se poser la question suivante : la politique européenne de voisinage serait-elle un cadre favorable au développement de la question migratoire dans le cadre du partenariat euro méditerranéen.

II- Les perspectives d'évolution de la question migratoire dans le cadre de la politique européenne de voisinage

A travers la politique européenne de voisinage, l'Union européenne peut proposer un dialogue politique intensifié et un accès élargi aux programmes et aux politiques de l'Union européenne ainsi qu'une coopération renforcée dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, et ce dans le but de créer un espace de liberté, de sécurité et de développement

²⁹⁶ Le 19 février 2004, le Conseil a adopté le 19 février 2004 un règlement visant à formaliser les OLI (Officiers de Liaison Immigration) en une structure permanente : les responsables d'un service d'immigration d'un état membre en poste dans un pays tiers établissent des liens entre eux et les autorités locales afin de recueillir des informations concernant l'immigration clandestine.

²⁹⁷ Par un règlement du Conseil du 29 avril 2004, les transporteurs sont soumis à l'obligation de transmettre avant la fin de l'enregistrement et à la demande des autorités chargées du contrôle aux frontières extérieures, les renseignements relatifs aux ressortissants de pays tiers arrivant à l'UE.

²⁹⁸ COM (2002) 703 final, intégrer les questions liées aux migrations dans les relations de l'UE avec les pays tiers.

²⁹⁹ COM (2002) 703 final, *op. cit.*

équilibré (1). La création de cet espace sera éventuellement compromise du fait du fondement différentiel de la politique européenne de voisinage (2).

1- Un objectif ambitieux : la création d'un « espace euro méditerranéen de liberté, de sécurité et de développement équilibré »

Avant d'examiner les perspectives d'évolution de la question migratoire à travers la projection de la dimension justice et affaires intérieures dans les accords d'association euro méditerranéens (B), il convient d'abord de définir la logique de la politique européenne de voisinage (A).

A- La logique de la politique européenne de voisinage

Dans sa communication sur « l'Europe élargie-voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud »³⁰⁰, la Commission a souligné l'intérêt d'une coopération étroite entre l'UE et les pays qui n'ont aucune perspective d'adhésion à celle-ci.

Cette coopération, ou plus exactement, cette politique de voisinage, s'inscrit dans le droit fil de l'élargissement et « vise à assurer le bon fonctionnement et une gestion sûre des frontières orientales et méditerranéennes, à favoriser le développement économique et social durable des régions frontalières et à poursuivre la coopération régionale et transfrontalière, bref, la politique européenne de voisinage vise à créer un espace de prospérité et de stabilité »³⁰¹.

Cet aspect est fondé sur une intégration économique accrue, des relations politiques et culturelles plus intenses, une coopération transfrontalière renforcée et une prévention conjointe des conflits, d'une part, et d'autre part, la subordination de l'offre d'avantages concrets et de relations préférentielles aux progrès réalisés par les pays partenaires en matière de réformes politiques et économiques et l'inscrire ainsi dans un cadre différencié. En d'autres termes la politique de voisinage suppose une interdépendance politique et économique et elle est considérée comme moteur de stabilité, de sécurité et de développement durable.

Pour la réalisation de cet espace, l'Union européenne a adopté une démarche qui s'articule sur certains axes parmi lesquels on note la mise en place d'un système efficace de gestion du trafic frontalier lequel système est considéré comme étant un volet essentiel de toute politique de développement régional. A cette fin, il a été convenu que l'Union devrait soutenir les efforts déployés par les pays voisins pour lutter contre l'immigration clandestine et instaurer des mécanismes efficaces en cas de retour, et spécialement, pour les migrants clandestins en transit.

La conclusion d'accord de réadmission avec tous les pays voisins, à commencer par le Maroc, la Russie, l'Algérie, l'Ukraine, le Belarus et la Moldavie sera un jalon dans la lutte contre l'immigration clandestine.

Ultérieurement, la Commission a été appelée à présenter une communication sur le concept d'un nouvel instrument de voisinage et à examiner les mesures susceptibles d'améliorer l'interopérabilité entre les différents instruments financiers existants³⁰².

³⁰⁰ COM (2002) 104 final du 11 mars 2003.

³⁰¹ *Ibid.*

³⁰² Ces instruments au service de la coopération transfrontalière sont au nombre de cinq :

- INTERREG : un instrument financier créé dans le cadre des fonds structurels de l'Union et appuie la coopération transfrontalière et transnationale entre états membres et pays voisins.
- Les programmes PHARE de coopération transfrontalière appuient la coopération transfrontalière avec les états membres et entre les pays candidats.
- Le programme TACIS appuie la coopération transfrontalière dans les régions frontalières occidentales de la Russie, le Belarus, l'Ukraine et la Moldavie.

En réponse à cette invitation³⁰³, la Commission a proposé d'adopter une approche en deux temps :

- Une première phase, couvrant la période 2004-2006 consiste à la coordination des différents instruments de financement concernés au sein du cadre législatif et financier existant,
- Une deuxième phase (période allant au-delà de 2006) consiste à créer un nouvel instrument juridique prenant en compte les défis communs identifiés dans la communication sur l'Europe élargie³⁰⁴.

Il est intéressant de souligner que pour la première phase, la Commission propose l'introduction de programmes de voisinage couvrant les frontières extérieures de l'Union élargie et qui sont élaborés conjointement par les parties intéressées de part et d'autre de la frontière.

Parmi les actions que ces programmes couvriraient, on trouve celles découlant des objectifs énumérés dans le texte de la communication. On retiendra l'objectif qui nous intéresse, c'est-à-dire « assurer une gestion efficace et sûre des frontières » ce qui implique la protection « des frontières de l'Union européenne contre la contrebande, le trafic, la criminalité organisée et l'immigration clandestine (y compris les migrants de transit) ». Sachant que dans une liste initiale des programmes de voisinage³⁰⁵ annexée à la communication de la Commission, on note parmi les pays concernés par ces programmes, ceux qui font partie de la méditerranée occidentale et particulièrement le Maroc, l'Algérie et la Tunisie.

Il résulte de ce qui précède que la politique européenne de voisinage implique un partage des tâches et des responsabilités face aux conflits et toutes les formes d'insécurité y compris l'immigration clandestine.

Ceci signifie que « l'espace de prospérité et de stabilité » que la politique européenne de voisinage vise à créer nécessite une implication des partenaires méditerranéens de l'Union européenne dans la lutte contre les formes d'insécurité parmi lesquelles on note le phénomène de l'immigration clandestine. Dès lors, une coopération sécuritaire entre les pays méditerranéens et l'Union européenne s'impose.

Selon l'Union européenne, la coopération sécuritaire passe avant tout par la projection de la dimension justice et affaires intérieures dans le partenariat euro méditerranéen.

B- La projection de la dimension justice et affaires intérieures dans le partenariat euro méditerranéen

-
- Le programme CARDS appuie la coopération régionale, transnationale et transfrontalière entre les pays bénéficiaires.
 - Le programme MEDA appuie la coopération régionale entre les pays situés sur les façades méridionales et orientales de la méditerranée.

³⁰³ Communication de la Commission : jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage. COM (2003) 393, final du 1^{er} juillet 2003.

³⁰⁴ Il s'agit du défi de la proximité géographique qui pose la question de la gestion de la nouvelle frontière extérieure et des flux transfrontaliers et des défis à relever s'agissant des questions de pauvreté et de la prospérité. Selon la Commission, il appartient à l'Union de « s'attaquer aux racines de l'instabilité politique, de la vulnérabilité économique, des lacunes institutionnelles, des conflits, de la pauvreté et de l'exclusion sociale ».

³⁰⁵ Il est à noter que pour MEDA, la stratégie européenne de voisinage en méditerranée pour la période 2004 – 2006 a été reportée lors du comité de juillet 2004 au motif que la spécificité des actions envisagées par rapport aux actions régionales MEDA est loin d'être manifeste. Les états membres ont ainsi décidé que MEDA reste jusqu'en 2006 le fondement juridique unique des actions de voisinage en méditerranée. *Fenêtre sur l'Europe* n° 61, septembre 2004, disponible sur le site : www.upfrance.org/

Consciente de l'importance de la dimension extérieure de la politique européenne en matière de justice et des affaires intérieures dans la création d'un espace européen de liberté, de sécurité et de justice³⁰⁶, l'Union européenne a cherché à inscrire davantage les problèmes liés notamment à la lutte contre l'immigration illégale dans ses relations extérieures avec notamment les pays méditerranéens.

C'est ainsi que dans sa communication au Conseil et au Parlement européen en vue de préparer la quatrième réunion des ministres euro méditerranéens des affaires étrangères « un nouvel élan pour le processus de Barcelone »³⁰⁷, la Commission, écrit à propos du volet justice et affaires intérieures : « Compte tenu de l'importance de ces questions, la Commission souhaite favoriser les initiatives de coopération y afférents ». Cette approche a également été approuvée par le Conseil européen de Feira qui a reconnu « la région méditerranéenne comme l'un des domaines prioritaires de coopération »³⁰⁸.

Par ailleurs, l'examen du *rapport intérimaire sur le partenariat stratégique entre l'Union européenne et la région méditerranéenne ainsi que le moyen orient*³⁰⁹ nous conduit à souligner l'importance de la région méditerranéenne en tant que partenaire de l'Union européenne en matière de coopération sécuritaire. En effet, la politique européenne de voisinage qui représente « un élément essentiel de la mise en œuvre du partenariat stratégique dans la mesure où elle a trait aux pays méditerranéens », est fondée notamment sur une « coopération renforcée dans le domaine de la justice et des affaires intérieures »³¹⁰.

A cet égard, les accords d'association constituent un cadre propice pour la projection de la dimension JAI aux partenaires méditerranéens³¹¹. Il s'agit – comme l'a affirmé l'ex président de la Commission européenne – « de relancer le partenariat dans le but de constituer (...) un espace euro méditerranéen de sécurité, de liberté et de développement équilibré »³¹².

Deux séries de dispositions illustrent la projection de la dimension JAI à la nouvelle génération d'accords d'association euro méditerranéens.

Une première série consiste à intégrer dans le texte même de l'accord d'association un titre intitulé « coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures » qui traduit la prise en compte de la dimension justice et affaires intérieures (JAI)³¹³ dans le partenariat euro méditerranéen, volet complètement nouveau dans le cadre des accords d'association. C'est le

³⁰⁶ La stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la région méditerranéenne, adoptée par le Conseil européen à Santa Maria de Feira en juin 2000, *JOCE*, L 183 du 22 juillet 2000.

³⁰⁷ COM (2000) 0497 final du 6 septembre 2000.

³⁰⁸ Dans la stratégie commune adoptée par le Conseil européen de Feira, on peut lire que l'Union européenne a l'intention « d'œuvrer avec les partenaires méditerranéens à la recherche de solutions à la question des migrations, en prenant pleinement en considération les réalités économiques, sociales et culturelles auxquelles doivent faire face les pays partenaires. Cette démarche implique la nécessité de lutter contre la pauvreté, d'améliorer les conditions de vie et les possibilités d'emploi, de prévenir les conflits, d'affirmer les états démocratiques et d'assurer le respect des droits de l'homme ».

³⁰⁹ Ce rapport a été élaboré par la Présidence, le Secrétariat du Conseil et la Commission. Il est disponible sur le site : http://europa.int/com/external_relations/euromed/publication.htm.

³¹⁰ *Ibid.* p. 5.

³¹¹ C'est ainsi que dans sa communication du 11 mars 2001 la Commission considère que les accords d'association constituent « un cadre fondamental pour la coopération sécuritaire entre les pays méditerranéens et l'Union européenne », *L'Europe élargie voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud*, *op. cit.*

³¹² « Une Europe plus grande et unie : un acteur mondial », discours prononcé par Romano PRODI au collège de l'Europe de Bruges le 12 novembre 2001, disponible sur : http://europa.eu.int/com/external_relations/euromed/

³¹³ Il s'agit de l'intitulé de l'ex titre VI du Traité de Maastricht.

cas de l'accord d'association euro méditerranéen entre l'Algérie et les états membres de l'Union européenne.

Le titre VIII (article 82-91) de cet accord est consacré aux questions de justice et affaires intérieures pour lesquelles un compromis d'ensemble a pu être trouvé. Il se traduit par l'inclusion, pour la première fois dans un accord d'association euro méditerranéen, d'un chapitre JAI. En réponse à la demande de l'Algérie en matière de libre circulation des personnes, il a été prévu, dans l'article 83 que les parties « veilleront à une application et à un traitement diligents des formalités de délivrance de visas ». De son côté, l'état algérien a accepté, sans difficulté, le principe d'un accord de réadmission avec l'Union européenne étendu aux ressortissants des pays tiers.

Une autre particularité de cet accord d'association réside dans la coopération qu'il institue conformément à l'article 90 en matière de lutte contre le terrorisme. Il s'agit, d'échanger des informations sur les moyens et méthodes employés par chacune des parties dans ce domaine. En matière d'immigration, l'article 82 de ce titre, peut servir de fondement à la lutte contre notamment l'immigration clandestine, puisqu'il prévoit que la coopération instituée par le présent livre vise à « renforcer l'état de droit ».

De même, on note que la proposition du nouvel instrument financier pour soutenir la politique de réadmission des immigrants est réservée aux états tiers garantissant les droits de l'homme et qui sont donc respectueux de l'état de droit.

La seconde série de dispositions qui illustrent la projection de la dimension JAI dans les accords d'association euro méditerranéens consiste dans la création de sous-comités en matière de justice et de sécurité, et ce lorsque l'accord d'association ne comporte pas un volet de coopération dans le domaine de justice et des affaires intérieures. C'est le cas pour l'accord d'association euro méditerranéen entre la Tunisie et les états membres de l'Union européenne³¹⁴. La Commission européenne a proposé la création formelle de sous-comités en plus des comités ou groupes déjà prévus par ces accords d'association. Parmi ces sous-comités figure le sous-comité justice et sécurité.

C'est ainsi que dans sa proposition de décision au Conseil³¹⁵ relative à la position de la Communauté au sein du Conseil d'association concernant la mise en œuvre de l'article 84 de l'accord euro méditerranéen d'association entre la Tunisie et l'UE, la Commission européenne a prévu la création d'un sous-comité justice et sécurité qui travaille sous l'autorité du Comité d'association et qui n'a pas de pouvoir de décision mais plutôt un pouvoir de proposition vis-à-vis de celui-ci. En particulier, il évalue les progrès en ce qui concerne le rapprochement, la mise en œuvre et l'application des législations dans les domaines suivants :

- Coopération en matière de justice,
- Drogue,
- Coopération judiciaire civile et pénale,
- Coopération dans la lutte contre le crime organisé, y compris le trafic et la traite des êtres humains, le terrorisme, la corruption et le blanchiment d'argent.

³¹⁴ C'est également le cas de l'accord d'association euro méditerranéen entre le Royaume du Maroc et les états membres de l'Union européenne.

³¹⁵ COM (2003) 383 final.

Notons que le sous-comité justice et sécurité a été effectivement créé par la décision du Conseil d'association UE-Tunisie du 30 septembre 2003 portant création de sous-comités du Comité d'association³¹⁶.

De même, le Conseil d'association UE-Maroc a opté pour la même solution puisque par sa décision du 24 février 2003 portant création de sous-comités du Comité d'association, un sous-comité justice et sécurité a été créé³¹⁷.

Cette nouvelle tendance qui consiste à renforcer le dispositif institutionnel réservé au volet de la justice et des affaires intérieures par la création de sous-groupe de travail en matière de justice et de sécurité ne peut qu'approfondir une coopération initialement prévue dans les accords d'association, à savoir la coopération dans le domaine social.

En effet, aux termes de l'article 69 de l'accord d'association entre la Tunisie et l'UE, « il est instauré entre les parties un dialogue régulier portant sur tout sujet du domaine social dont notamment, l'immigration clandestine et les conditions de retour des personnes en situation irrégulière au regard de la législation relative au séjour et à l'établissement applicable dans le pays hôte ».

S'y ajoutent³¹⁸ des domaines prédéfinis d'actions de coopération jugés prioritaires tels que :

- La réduction de la pression migratoire, notamment, à travers la création d'emplois et le développement de la formation dans les zones d'immigration,
- La réinsertion des personnes rapatriées en raison du caractère illégal de la situation au regard de la législation de l'état considéré.

Il est à noter que ce dialogue en matière sociale peut se dérouler dans le Conseil d'association ou dans la cadre d'un Comité d'association ou d'un comité ad hoc. C'est dire que la création de sous-groupes de travail en matière de sécurité et de justice est au service de la coopération en matière sociale et donc indirectement au service de la lutte contre l'immigration clandestine.

Ainsi, tout laisse penser que le niveau de coopération bilatérale, dans le partenariat euro méditerranéen, paraît prendre en compte la dimension JAI et particulièrement son volet immigration. En fait, cette prise en compte n'est « qu'apparente et symbolique »³¹⁹, et ce pour deux raisons :

D'une part, dans sa dimension communautaire, la politique d'immigration est en cours d'édification et que la communautarisation de celle-ci et d'autres politiques y afférentes n'est pas totalement réalisée.

D'autre part, et comme l'a affirmé à juste titre le professeur NOURISSAT : « s'il est nécessaire que le partenariat euro méditerranéen prenne en compte la dimension visas, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes, l'inverse l'est tout autant ».

³¹⁶ Décision n° 1/2003, *JOCE* L 311/14, p. 14.

³¹⁷ Décision n° 1/2003, *JOCE* L 079, p. 14.

³¹⁸ Article 71 de l'accord d'association euro méditerranéen entre la Tunisie et l'Union européenne.

³¹⁹ NOURISSAT (C.), « la prise en compte de la dimension justice et affaires intérieures dans le partenariat euro méditerranéen », in *le partenariat euro méditerranéen, le processus de Barcelone : nouvelles perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 2003, p. 124.

En effet, pour assurer la crédibilité du modèle de l'Union européenne par rapport aux autres modèles régionaux le partenariat euro méditerranéen doit absolument prendre en considération l'intérêt des pays méditerranéens.

Or, l'examen des moyens mis au service de la réalisation d'un espace euro méditerranéen de sécurité, de liberté et de développement équilibré, nous conduit à constater que la politique européenne de voisinage, de part son fondement différentiel, ne fait que traduire une conception « limitée et négative »³²⁰ des relations entre l'Union européenne et ses partenaires méditerranéens.

2- Des moyens limités : un fondement différentiel de la politique européenne de voisinage

Dans sa communication sur l'Europe élargie-voisinage : « un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'est et du sud », il est prévu que l'espace de prospérité et de stabilité que la politique européenne de voisinage tend à créer est fondé sur « la subordination de l'offre d'avantages concrets et de réalisations préférentielles aux progrès réalisés par les pays partenaires en matière de réforme politique et économique et l'inscrire ainsi dans un cadre différencié »³²¹.

En matière d'immigration, ceci implique que les avantages et les aides au développement seront accordés par l'Union européenne à ses partenaires méditerranéens en fonction de leur degré d'engagement dans la lutte contre l'immigration clandestine et les efforts déployés par eux en la matière.

D'où le retour au bilatéralisme au détriment d'un dialogue multilatéral au niveau régional institué par la déclaration de Barcelone.

Or, ce niveau régional répondrait le mieux aux problématiques soulevées par la question migratoire dans le contexte euro méditerranéen puisqu'il est prévu que « les partenaires conviennent d'accroître leur coopération pour réduire les pressions migratoires au moyen entre autre de programmes 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 installés sur leur territoire ».

En fait, l'examen des rapports de la Commission européenne relatifs à la politique de voisinage dans les pays méditerranéens, les récentes conclusions du Conseil justice et affaires intérieures ainsi que l'évaluation des Conférences ministérielles euro méditerranéennes de Valence, Crète, Naples et Dublin nous permet de constater que la question migratoire dans le contexte du partenariat euro méditerranéen se réduit finalement à la négociation d'accords de réadmission contre certains avantages ou en contrepartie de certaines actions de coopération.

D'ailleurs, le Conseil européen de Séville n'a-t-il pas proposé que les accords bilatéraux de réadmission entre la Communauté européenne et ses partenaires méditerranéens contiennent des mesures d'incitation (un meilleur accès au marché communautaire, des préférences tarifaires, une aide au développement supplémentaire, une politique de visas plus généreuse et une augmentation des quotas pour les travailleurs migrants des pays concernés) et ce dans le but d'assurer la coopération des pays tiers dans la négociation et la conclusion des accords de réadmission avec l'Union européenne.

³²⁰ HUGELIN (L.), « l'incidence d'une nouvelle politique communautaire de l'immigration sur le partenariat euro méditerranéen », *in euro med integration and the ring of friends, the mediterranean's european challenge* volume IV, European documentation and research centre, University of Malta and Peter G. XUEREB, 2003, p. 222.

³²¹ Déclaration de Barcelone, *vers un nouveau scénario de partenariat euro méditerranéen*, *op. cit.*

Avant de définir les types d'accords de réadmission que les partenaires méditerranéens de l'Union européenne sont appelés à conclure avec l'Union européenne (B), il convient d'abord de noter qu'on assiste actuellement à une véritable promotion au niveau du discours politique européen des accords de réadmission comme moyen de lutter contre l'immigration clandestine dans le contexte euro méditerranéen (A).

A- La promotion au niveau du discours politique européen actuel de la conclusion des accords de réadmission

Plusieurs textes illustrent l'importance que représente la conclusion des accords de réadmission dans le cadre d'une lutte conjointe entre l'Union européenne et ses partenaires méditerranéens contre l'immigration clandestine.

1. Dans le programme stratégique pluriannuel adopté par le Conseil « affaires générales et relations extérieures »³²², on peut lire « qu'une politique rigoureuse de lutte contre l'immigration clandestine (...) nécessitera une coopération accrue avec les pays tiers, en particulier par le biais d'accords de réadmissions ».
2. Dans les conclusions du Conseil de l'Union européenne « affaires générales et relations extérieures » qui s'est tenu le 2 novembre 2004³²³, on peut lire « aussi, le Conseil souligne-t-il à nouveau qu'il importe de conclure avec les pays tiers d'origine et de transit d'accords communautaires de réadmission comportant également l'obligation pour ces pays de réadmettre les ressortissants des pays tiers et les apatrides qui auraient transité par leur territoires avant d'arriver illégalement dans l'Union européenne ».

Le conseil encourage en outre ces pays tiers à conclure des accords de réadmission entre eux ainsi qu'avec d'autres pays dans leurs régions respectives. Le Conseil est déterminé à utiliser davantage cet instrument et à intensifier ses efforts pour parvenir à de tels accords en apportant tout son soutien à la Commission tout au long du processus de négociation.

Par ailleurs, le Conseil invite la Commission à accorder une attention particulière, dans son évaluation annuelle, à la coopération des pays tiers dans le domaine de la réadmission.

3. Dans le rapport élaboré par la Commission européenne sur la Tunisie en matière de politique de voisinage³²⁴ le 12 mai 2004, on peut facilement déceler l'impact de la politique européenne de voisinage sur la législation nationale des partenaires méditerranéens de l'Union européenne. En effet, dans le cadre de l'engagement de l'état tunisien en matière de lutte contre l'immigration clandestine, l'état tunisien a, par la loi n° 2004-6 du 3 février 2004 modifiant la loi n° 75-40 de 1975 relative aux passeports et documents de voyage, introduit des normes sévères afin de réprimer le trafic de migrants. Les contrôles à l'entrée et les procédés d'octroi des visas, des permis de séjour et des prolongations des autorisations et de résidence sont centralisés auprès de la police des étrangers. De même, l'état tunisien a exprimé son acceptation de conclure un accord de réadmission avec l'Union européenne.

³²² Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, le 8 octobre 2003 (09 – 12) (OR.en) 15896/03.

³²³ Conseil de l'Union européenne. Affaires générales et relations extérieures, Bruxelles, le 2 novembre 2004, 13588/1/04 REU 1.

³²⁴ Bruxelles, 12 mai 2004, SEC (2004) 570.

Il est à noter que lors de la session du Comité d'association qui s'est tenue à Bruxelles le 8 novembre 2004 entre la Tunisie et l'Union européenne sur la mise en place d'un plan d'action national conçu dans le cadre de la politique européenne de voisinage, les négociations ont surtout porté sur les travaux de groupes de travail spécifiques – en particulier celui voué à la gestion des flux migratoires³²⁵. Ce plan d'action traduirait certainement les avantages accordés à l'état tunisien en contre partie des efforts fournis par celui-ci en matière de lutte contre l'immigration clandestine.

4. Enfin lors de la conférence euro méditerranéenne à mi parcours à Crète les 26 et 27 mai 2003³²⁶, les ministres ont encouragé la « conclusion des accords de réadmission bilatéraux entre l'Union européenne et les partenaires eux-mêmes ainsi qu'avec les principaux pays d'émigration pour les personnes en situation irrégulière, conformément aux dispositions du droit international public et lorsqu'il y a lieu, aux obligations inscrites dans les accords d'associations et les accords bilatéraux conclus entre les partenaires euro méditerranéens ».

B- Les accords de réadmission dans le contexte du partenariat euro méditerranéen : vers une nouvelle génération d'accords de réadmission

Conséquence de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam qui attribue à la Communauté européenne une compétence en matière de réadmission, le Conseil a été invité, par le Conseil européen de Tampere, 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.

L'examen des conclusions du Conseil européen de Séville révèle que les pays méditerranéens sont les plus concernés par ces accords de réadmission, puisque le Conseil européen a autorisé la Commission à négocier neuf accords de réadmission avec les pays jugés prioritaires parmi lesquels se trouvent des pays méditerranéens à savoir : l'Albanie, le Maroc, la Tunisie, la Libye, la Turquie.

Ainsi, la logique qui se décline à travers le Conseil européen de Séville est de mettre en place deux niveaux différents de coopération entre l'Union européenne et ses partenaires méditerranéens et ce selon qu'il s'agit d'une clause type insérée dans l'accord d'association ou un accord bilatéral de réadmission.

a) Les clauses type insérées dans les accords d'association

Ces clauses type ont été insérées dans chacun de ces deux accords d'association signés entre l'Algérie et les états membres de l'Union européenne d'une part, et le Liban et les états membres de l'Union européenne d'autre part.

Ainsi, l'article 84 de l'accord d'association entre l'Algérie et les états membres de l'Union européenne stipule que : « L'Algérie d'une part, et chaque état 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. L'Algérie et les états membres de la Communauté fourniront à leurs représentants les documents d'identité nécessaires à cette fin ».

C'est-à-dire que la réadmission porte uniquement sur les nationaux dont la nationalité a été établie et non pas les immigrants qui ont transité par ce pays.

³²⁵ B.Q.E, n° 8833 du 24 novembre 2004, p. 17.

³²⁶ Les résultats de cette conférence sont disponibles sur le site : <http://www.euromedrights.net/français/downloads>.

Il est à noter que dans son deuxième paragraphe, l'article 84 prévoit la possibilité de conclure, à la demande d'une partie, d'un accord bilatéral de réadmission qui couvrira « si cela est jugé nécessaire par l'une des parties, la réadmission de ressortissants d'autre pays en provenance directe du territoire ».

b) Les accords bilatéraux de réadmission

Perçus comme intéressant seulement la Communauté au détriment des états partenaires et en raison de leur caractère contraignant, la négociation de ces accords est visiblement difficile.

D'ailleurs dans sa communication sur la politique de réadmission avec les pays tiers adoptée le lundi 20 juillet 2004, la Commission a fait état des difficultés rencontrées pour convaincre les pays tiers d'accepter d'admettre sur leur territoire les étrangers interceptés en situation irrégulière dans l'Union européenne. La Commission espérait achever les négociations avec le Maroc, la Turquie, l'Ukraine et la Russie.³²⁷

C'est pour cette raison qu'il a été prévu l'institution d'une aide communautaire spécifique pour la préparation et la mise en œuvre des accords de réadmission par les pays tiers³²⁸.

Dans ces accords, chaque pays signataires, s'engage à 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.

Le caractère contraignant de ces accords se vérifie à travers la simplification de la mise en œuvre de la procédure de réadmission. C'est ainsi que plusieurs documents sont admis pour présumer de la nationalité de la personne interceptée : permis de conduire, extrait d'état de civil, déclaration de témoins de l'intéressé ou informations fournies par les autorités officielles. De même on note que 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 frontaliers.

Quant à la preuve de l'entrée sur le territoire, elle peut être établie par différents cachets, titre de voyage ou empruntes digitales ainsi que présomptions grâce aux déclarations essentielles de la personne ou d'agents officiels, des titres de voyage, des notes hôtelières...

Ainsi, ces nouveaux accords de réadmission ont tendance à se substituer aux accords de réadmission³²⁹ conclus entre 1996 et 2000 entre certains états membres de l'Union européenne et certains pays de l'Afrique du nord tels que les accords de réadmission que l'Italie a signé avec la Tunisie, le Maroc et l'Albanie et qui se sont souvent accompagnés d'un accord sur un quota d'entrées légales accordées aux pays méditerranéens. Il est à signaler que ce retour au bilatéralisme se heurte souvent à la forte dissymétrie des intérêts sur les deux rives. En témoignent les difficultés rencontrées avec le Maroc dans la collaboration avec l'Italie en matière de réadmission, ce qui a conduit, d'ailleurs, l'Italie à réduire les quotas d'entrée pour les ressortissants marocains en 2001. De même, la négociation de l'accord de

³²⁷ B.Q.E, n° 8752, 21 juillet 2004.

³²⁸ COM (2003) 023 final. Communication de la Commission au Parlement et au Conseil sur le *Développement d'une politique commune en matière d'immigration clandestine, de trafic illicite, de traite des êtres humains, de frontières extérieures et de retour des personnes en situation irrégulière*. Cette aide communautaire s'ajoute à une aide technique et financière que la Commission a proposé d'apporter aux pays tiers afin de les soutenir dans leurs efforts pour assurer une meilleure gestion des flux migratoires dans toutes leurs dimensions, et particulièrement, aux pays tiers qui travaillent activement à la préparation ou à la mise en œuvre d'un accord de réadmission signé ou conclu avec la Communauté (COM 2003) 355 final, *proposition de règlement au Parlement européen et au Conseil établissant un programme d'assistance technique et financière en faveur de pays tiers dans le domaine de l'asile et des migrations*.

³²⁹ KLOTGEN (P.) « Les accords de réadmission, une approche comparé franco-allemande », RCDIP, 2003, n° 2, pp. 240 – 270.

réadmission en 2001 entre l'Espagne et le Maroc s'est bloquée en raison de désaccords entre ces deux pays sur les questions migratoires et les droits de pêche.

D'ailleurs la Communauté n'a pas pris une position définitive sur le défaut ou le manque de collaboration en matière de réadmission par un état partenaire. Les gouvernements italien et espagnol ont, en effet, tenté d'imposer à l'Union européenne « une politique de conditionnalité négative ou les partenaires bloquaient les flux d'immigration illégale (contrôle renforcé des frontières et réadmissions efficaces), où l'Union européenne annulait aide financière et régimes préférentiels »³³⁰ telle n'est pas la solution prônée par les tenants d'une politique d'incitation positive uniquement.

Ainsi, il semble que tout laisse penser que la coopération avec les partenaires en matière d'immigration peut devenir « une caractéristique substantielle de conclusion d'un accord d'association notamment méditerranéen »³³¹.

Conclusion

Ce qu'on pourrait dire en guise de conclusion, est que dix ans après avoir conclu l'accord d'association, et au moment où la Tunisie s'appête à parachever le démantèlement total des barrières douanières et tarifaires devant ses échanges avec l'UE au 1^{er} Janvier 2008, des difficultés persistent toujours. Elles pourraient entraver l'édification de l'espace de stabilité et de prospérité tant désiré par les peuples de la méditerranée.

Mais, nous être rassurés quant à l'issue positive de ces problèmes du moment où il s'agit essentiellement de problèmes financiers et techniques. La forte volonté politique et l'appropriation du projet par les responsables des pays du partenariat nous laisse confiant quant à leur capacité à surmonter les difficultés qui peuvent surgir en cours de route.

³³⁰ RITAINE (E.) « Dos à la mer ? Les pays européens du sud face à l'immigration », *critique internationale*, 2003, n° 18, p. 157.

³³¹ HUGELIN (L.), *op. cit.* p. 219.

Bibliographie

❖ Ouvrages

- ISAAC (G), Droit communautaire général, Paris, Armand Colin, 8ème édition, 2001.
- LYCOURGOS (C), L'association avec union douanière : un mode de relations entre la CEE et états tiers, PUF 1994.
- BACCOUCHE (N.), « Les implications de l'accord d'association sur le droit fiscal et douanier », Mélanges H. Ayadi, CPU 2000.

❖ Mémoires

- LARBI (B) « La dimension politique de l'accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne », mémoire de DEA, Faculté des Sciences Juridiques, Politiques et Sociales de Tunis.
- ARFAWI (K) « la mise en œuvre de l'accord d'association conclu par la Tunisie et l'Union européenne », Mémoire de DEA, Faculté des Sciences Juridiques, Politiques et Sociales de Tunis 1997-1998.
- KOSENTINI (M.), Les droits de douane en Tunisie, Mémoire de DEA en droit public et financier, faculté de droit de Sfax, 1999/2000.
- HUGELIN (F.), L'adaptation du droit économique tunisien aux échanges commerciaux avec l'Union européenne, thèse de Doctorat en droit de l'Université d'Aix Marseille 1998.

❖ Colloques

- BELHADJ-BOSTANGI (R) « Les organes institués par les accords d'association : statut et fonctions », Communication donnée lors du colloque des 26-27 novembre 1997 tenu à la Faculté des Sciences Juridiques Politiques et Sociales de Tunis.
- LEGER (P) « Le règlement des différends relatifs à l'interprétation et à l'application des accords d'association », Communication présentée lors du colloque des 26-27 novembre 1997 tenu à la faculté des Sciences Juridique Politiques et Sociales de Tunis.
- Travaux du colloque sur l'association entre la Tunisie et l'Union européenne, tenu les 1er, 2 et 3 décembre 2005 à la Faculté des Sciences Juridiques Politiques et Sociales de Tunis.

❖ Sites internet

<http://www.eib.org/lending/med/fr/index.htm>

http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/conf/val/concl.htm

http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/conf/val/concl.htm

<http://www.eib.org>

<http://www.eib.org/news/events/event.asp?event=69>

<http://www.eib.eu.int/news/events/event.asp?event=93>

http://www.deltun.cec.eu.int/fr/projets_en_tunisie/bei.htm.

http://www.deltun.cec.eu.int/fr/quoi_de_neuf/juin.htm.
<http://www.eib.eu.int/news/press.asp?style=printable&press=2949>.
http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/publication.htm.
<http://www.bei.org/lending/med/fr/index.htm>
<http://www.deltun.cec.eu.int.fr/eu>
http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/publication.htm
<http://www.eib.eu.int/news/News.asp?news=69&cat=1>
http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/mdecco/intro/ip04_170.htm
http://europa.eu.int/news/index_en.htm
http://www.deltun.cec.eu.int/fr/eu_et_med/conclusions.htm
http://europa.eu.int/comm/world/enp/index_en.htm
http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/tunisia/intro/ip04_075_fr.htm
www.deltun.cec.eu.int
<http://ue.eu.int/newsroom>
<http://www.europa.eu.int.scadplus/>
http://europa.int/com/external_relations/euromed/publication.htm
http://europa.eu.int/com/external_relations/euromed/
<http://www.euromedrights.net/français/downloads>.