



Conclusions du groupe de travail des Rencontres méditerranéennes 2008 - 02 d'Horizons Méditerranée

« Les expériences tirées du 5+5 peuvent elles servir les autres cadres de coopération en Méditerranée ? »

1. Préambule

Le 5+5

Le 5+5 a été lancé lors de la réunion ministérielle tenue le 10 octobre 1990, à Rome. Ce lancement a donné lieu à l'adoption de la Déclaration de Rome.

Cette déclaration engageait les dix signataires à maintenir un dialogue efficace et périodique entre leurs ministres des Affaires étrangères : grâce à des rencontres annuelles, ils échangeaient leurs points de vue aux fins de trouver des solutions aux questions politiques et sécuritaires d'intérêt commun. La déclaration soulignait, par ailleurs, que le processus de coopération entre les pays de la Méditerranée occidentale répondait à deux évidentes opportunités : celles de resserrer les liens entre les pays membres et celles d'intensifier le dialogue entre la Communauté européenne et l'Union du Maghreb arabe.

Les 25 et 26 janvier 2001, à Lisbonne, il a été décidé que des réunions techniques initiées par des ministères intéressés pourraient être organisées, dans le cadre 5+5, sur des thèmes particuliers, comme cela fonctionnait déjà pour les ministères de l'Intérieur depuis 1995.

C'est ainsi que de telles réunions techniques concernent aujourd'hui, outre les ministres des Affaires étrangères :

- ⇒ les ministres de l'Intérieur ;
- ⇒ les ministres des Affaires sociales ;
- ⇒ les ministres de la Défense ;
- ⇒ les ministres du Tourisme ;
- ⇒ et, enfin, les présidents des parlements.

Elles permettent des contacts entre acteurs politiques et administratifs, contacts de nature à faire progresser les coopérations -régionales de façon pragmatique.

Cette démarche a montré, à travers ses résultats, sa pertinence et son efficacité.

Thème du groupe de travail

Ne serait il pas possible de tirer des enseignements de la démarche 5+5 pour soutenir les processus en cours («le Processus de Barcelone 1995» et «le Processus de Barcelone : une Union pour la Méditerranée 2008») ? De tels enseignements

pourraient s'avérer précieux s'ils permettaient d'accroître les domaines d'application du 5+5 en les transposant dans d'autres démarches similaires, en particulier en matière d'agriculture, d'énergie, de finances, d'émigration, de sécurité ...

-
- Pour répondre à cette interrogation, il a été demandé au groupe de travail :
 - d'identifier les atouts du 5+5,
 - de proposer des domaines d'élargissement des domaines de compétence du 5+5,
 - de suggérer des pistes de démarches similaires dans la région méditerranéenne, au-delà du bassin occidental.

Les résultats de l'étude du groupe de travail

Le 6 novembre 2008, à Paris, le groupe de travail des Rencontres méditerranéennes d'Horizons Méditerranée a, tout d'abord, pu bénéficier des présentations des représentants des ministères de la Défense, de l'Intérieur, de l'Immigration et du secrétariat au Tourisme sur leurs activités propres dans le cadre du 5+5. Il s'est ensuite interrogé pour s'efforcer d'apporter des réponses aux questions posées.

Il est apparu, que le 5+5 apportait une réponse à une réalité mal gérée par l'Europe, du fait de la diversité et de l'intensité variable des relations -politiques, sociétales, historiques et culturelles- entre chacun des acteurs européens et le monde Sud et Est méditerranéen. La description des activités conduites montre que les succès enregistrés tiennent à des facteurs particuliers communs aux différentes initiatives des ministères concernés.

Ces facteurs sont détaillés dans une première partie. Des recommandations de méthodologie, fondées sur ces facteurs sont ensuite élaborées avant de proposer de nouveaux domaines d'application du 5+5.

Cependant, le caractère étatique du cadre et la nature à dominante administrative des relations étudiées limitent la portée des conclusions. Elles ne sont applicables, à ce stade, qu'aux rapports internationaux entre administrations.

Des initiatives possibles sont ensuite évoquées. Elles constituent autant d'illustrations de ce qui pourrait, dans un cadre différent du 5+5, être entrepris en adoptant les méthodologies recommandées.

2. Les facteurs de succès des démarches 5+5 techniques

La présentation des actions des divers ministères a permis d'identifier les facteurs ayant contribué au succès des initiatives conduites.

2.1. Un nombre réduit de partenaires

Les initiatives 5+5 ont systématiquement mobilisé un nombre restreint d'États, en l'occurrence dix. Ce nombre réduit de partenaires contribue évidemment à l'efficacité de leur coopération car il facilite les échanges, les négociations et les tractations nécessaires à l'élaboration des projets en partenariat.

2.2. Une proximité multiple

Le fait que 5 pays sur 10 utilisent la langue française comme langue de travail et bénéficient d'une proximité culturelle et géographique, héritée de leur histoire commune, permet une coopération simple et aisée entre ces pays.

Les coûts en sont réduits du fait de l'emploi d'une seule et même langue, l'apprentissage du travail commun en est facilité et les relations sont naturellement moins complexes.

2.3. Un partenariat réel

Les partenaires du Sud sont de plus en plus réticents aux démarches inspirées par des politiques unilatérales, notamment européennes, mêmes lorsque celles-ci prévoient des espaces de coopération. Ils aspirent à participer à l'identification des besoins, au choix des actions à entreprendre, à la coresponsabilité de leur conduite et au partage de leurs comptes rendus.

L'implication de tous les partenaires dans les actions montées et conduites, sur la base d'un partenariat réel, constitue manifestement l'un des principaux motifs d'attachement des partenaires du 5+5 à leur démarche.

Cet attachement est renforcé par l'autonomie de la démarche par rapport aux autres initiatives, sans toutefois qu'elle en soit concurrente et par le choix des procédures qui préfigurent ce que pourraient être celles de la coopération renforcée du Processus de Barcelone.

C'est par la mise en œuvre de mécanismes d'échanges spécifiques, décrits plus loin, que le 5+5 a rendu possible ce partenariat réel.

2.4. Des actions concrètes, débarrassées des considérants relevant du dialogue politique

Le choix d'actions pratiques, concrètes et exécutables sans considération politique, est ce qui a permis d'engager des coopérations efficaces et productives.

2.5. Une médiatisation discrète

Le maintien des actions du 5+5 dans un contexte de communication discrète et non politisé, surtout sur le plan international, favorise l'aptitude à dépasser les tensions régionales...

2.6. L'évacuation des questions conflictuelles

Le choix de partenaires capables de contourner les contentieux et tensions éventuels permet d'éviter les *a priori* qui pourraient avoir tendance à influencer fâcheusement les débats

2.7. Des coûts faibles

Le choix d'actions à coût faible, abordables pour les pays qui les proposent, leur permettant d'en assumer la charge, contribue au développement d'une coopération fructueuse en responsabilisant tous les acteurs.

2.8. Un mécanisme de travail fondé sur un réseau de points de contact

L'établissement d'échanges directs entre des chargés de mission clairement identifiés et qui apprennent à se connaître et à s'apprécier progressivement, constitue un élément majeur de confiance qui bénéficie au traitement technique et pratique des questions.

En termes pratiques, ces chargés de mission, en contact par le biais de moyens de télécommunications directes, négocient préalablement entre eux le contenu précis des activités de coopération avant de les proposer, de façon concertée, aux autorités politiques.

2.9. Un cadre souple de négociation

L'absence de contrainte juridique et d'obligation contractuelle, qui laisse libre chaque pays de participer ou non, est un facteur de souplesse particulièrement favorable à la coopération.

3. Quelles recommandations ?

3.1. Créer les conditions de développement d'un partenariat réel entre États

L'expérience du 5+5 concerne le développement de partenariats réels engagés de façon consensuelle entre des États dans des domaines administratifs et techniques particuliers. Les enseignements tirés s'appliquent donc en premier lieu aux relations interétatiques, même s'il est possible de s'en inspirer pour d'autres types de relations.

Pour faire bénéficier d'autres démarches de coopération en Méditerranée des mêmes atouts que ceux observés dans la gestion des actions techniques du 5+5, il conviendrait surtout de privilégier un mécanisme particulier pour proposer et lancer, puis suivre et rendre compte des initiatives de partenariat.

Ce mécanisme pourrait s'appuyer sur une réunion annuelle des ministres concernés complétée par deux réunions annuelles de comités directeurs regroupant les chargés de mission.

La réunion ministérielle annuelle aurait pour vocation d'autoriser le lancement de nouvelles actions et de dresser le bilan des actions conduites. Seules ces réunions devraient faire l'objet d'une couverture médiatique.

Les comités directeurs auraient pour vocation d'organiser le lancement des nouvelles actions et de préparer les comptes rendus des actions de l'année.

Le bon fonctionnement de ce mécanisme serait conditionné par les déterminants suivants :

3.2. Élaborer un réseau de chargés de mission

Il importerait tout d'abord d'organiser un réseau de chargés de mission dans chaque pays, mandatés par leurs autorités, du dossier considéré pour traiter, à leurs niveaux et entre eux, de la programmation des actions nécessaires puis de leurs modalités.

Un tel réseau pourrait être élaboré ministère par ministère, même s'il est évident que les pays n'ont pas toujours des organisations et des attributions ministérielles similaires.

Des ajustements pourraient être effectués ultérieurement en fonction des initiatives choisies.

3.3. Animer les réseaux de chargés de mission

Ces réseaux constitueraient le mécanisme central de la démarche partenariale. Il importerait de l'animer pour garantir sa productivité et sa capacité d'innovation.

Les chargés de mission auraient pour tâche :

- d'imaginer des actions à conduire en partenariat,
- d'évaluer leur faisabilité avec leurs correspondants nationaux,
- d'identifier les pays susceptibles d'être partenaires sur ces projets,
- de proposer des projets concrets de caractères interministériels aux chargés de mission des pays partenaires,
- de faire évoluer leurs projets en fonction des observations reçues,
- de porter leurs projets à un niveau d'acceptation ministériel,
- de soumettre les projets à l'aval des chargés de mission concernés,
- et, pour la réunion annuelle ministérielle, de préparer les interventions de leurs ministres respectifs.

Quand un projet est retenu en réunion ministérielle, les chargés de mission se concertent pour créer le groupe de travail qui aura la charge de préparer et conduire l'action en coordination avec leurs correspondants nationaux.

Chaque année, avant la réunion ministérielle le chargé de mission à l'origine de la proposition d'initiative serait chargé d'établir un point de situation ou un bilan de l'action conduite pour alimenter un compte rendu lors de cette réunion.

3.4. Eviter les cadres de négociations contraignants

Une action pourrait être retenue quel que soit le nombre de partenaires intéressés, sous réserve qu'aucun pays du réseau ne s'oppose au lancement de la dite initiative.

Chaque pays du réseau serait libre de participer ou non à l'élaboration d'une nouvelle action.

Ce cadre de géométrie variable s'inscrirait dans la même préoccupation que celle des coopérations renforcées du Traité de Lisbonne ou de la Déclaration de l'Union pour la Méditerranée à Paris du 13 juillet 2008.

3.5. Privilégier des actions concrètes et peu onéreuses

Afin de valider ce mécanisme, d'en faciliter l'apprentissage et d'établir la confiance, il est recommandé de donner la priorité, au moins au début, à des initiatives concrètes, rapidement réalisables et peu onéreuses.

Ce mécanisme nécessite en effet que les pays soient en mesure de contourner d'éventuelles tensions qui pourraient exister entre eux en s'engageant sur des actions qui soient à l'évidence utiles et profitables.

Il dépend aussi de la possibilité d'afficher vite et clairement des réalisations visibles susceptibles de mobiliser facilement les ministres concernés et leurs chargés de mission.

Comme les coûts doivent être assumés par les pays qui sont à l'origine des initiatives retenues, il importe de s'en tenir d'emblée à des ambitions réalistes.

Dans cette perspective, il serait sans doute préférable de privilégier, au moins au début, des partenariats rassemblant des pays proches géographiquement et partageant une certaine communauté d'intérêts et de préoccupations.

4. Quelles évolutions envisager pour le 5+5 ?

4.1. L'élargissement serait sans doute fortement préjudiciable

Il est tentant, lorsque qu'une initiative semble réussir, de répondre favorablement aux sollicitations d'autres partenaires voire même d'envisager spontanément un élargissement.

Le succès du 5+5 repose en grande partie sur le nombre restreint de partenaires concernés et sur l'évacuation des difficultés liées aux incidences du conflit du Proche-Orient.

Cette appréciation est confirmée par les présentations effectuées devant le groupe de travail par les différents représentants ministériels consultés.

Il est dès lors évident que l'entrée de nouveaux membres aurait pour conséquence :

- ⇒ d'accroître le nombre de correspondants, diminuant ainsi les proximités culturelles et géographiques, compliquant l'échange entre chargés de mission, réduisant la communauté des champs de préoccupations,
- ⇒ d'introduire dans les relations des problématiques conflictuelles, d'ordre sécuritaire, qui modifieraient les priorités et réintroduiraient les facteurs d'échecs observés au sein du Processus de Barcelone.

L'élargissement du 5+5 à d'autres pays ne semble donc, aujourd'hui et jusqu'au règlement des conflits et tensions à l'Est de la Méditerranée (Chypre, question gréco-turque, Proche-Orient..) pas souhaitable.

4.2. L'approfondissement est en revanche éminemment souhaitable

En revanche, il est recommandé d'approfondir les domaines d'intervention du 5+5 à d'autres domaines ministériels parmi lesquels :

- ⇒ l'enseignement supérieur et la recherche
- ⇒ l'éducation nationale
- ⇒ la formation professionnelle
- ⇒ la culture
- ⇒ l'agriculture
- ⇒ l'environnement
- ⇒ le sport

Dans ces domaines, des partenariats concrets et peu onéreux pourraient être impulsés par les ministères, en s'appuyant au besoin sur des structures non administratives auxquelles le partenariat interétatique pourrait apporter son soutien.

4.3. Et pourquoi pas l'interministériel ?

Aujourd'hui, parce que, dans les divers pays partenaires, certaines activités ne sont pas placées sous la responsabilité des mêmes ministères, ou bien encore parce que

ces activités chevauchent, par nature, les compétences de plusieurs ministères, la voie de la coopération interministérielle mérite d'être examinée.

C'est par exemple, le cas des actions de protection civile qui peuvent se trouver, selon les pays, à la jonction des responsabilités d'un ou plusieurs ministères.

Le soutien à des actions interministérielles entre pays potentiellement partenaires pourrait se révéler très profitable pour approfondir la coopération au sein du 5+5.

Le cas des exercices *Amitié*, dirigés par le ministère de la Défense tunisien, en partenariat avec le ministère de la Défense français, et ouvert au 5+5, constitue de ce point de vue un exemple intéressant. Ciblé sur une action de lutte contre les criquets pèlerins, il intéresse typiquement la Défense et la protection civile, au moins en France. Il pourrait inspirer une proposition française d'ouverture inter-administrations dans la région 5+5.

5. Quelles initiatives envisager dans d'autres cadres ?

A titre d'illustration, il est possible, d'imaginer des initiatives qui, respectant les facteurs qui ont permis le succès du 5+5, pourraient constituer autant de pistes à approfondir au profit d'autres démarches de partenariat en Méditerranée : Processus de Barcelone, Union pour la Méditerranée etc...

De telles initiatives, qui relèvent pour la plus part de la coopération renforcée, pourraient s'inspirer utilement de l'expérience acquise dans le 5+5.

Les actions suivantes pourraient être étudiées entre quelques pays de l'espace euroméditerranéen (44), intéressés et volontaires, qui définiraient leurs besoins, leurs objectifs et leurs domaines potentiels de coopération dans la perspective d'un partenariat concret orienté vers l'action.

Les actions retenues ici se situent en marge des préoccupations politiques et en dehors des enjeux des crises et conflits méditerranéens.

Elles ont été choisies en tenant compte, chaque fois que possible, des critères complémentaires de faible coût, de proximité ou d'affinités culturelles et linguistiques.

Ces actions relèveraient soit d'une impulsion ministérielle en matière de partenariat international, soit du seul champ administratif, mais elles pourraient bénéficier du concours de structures nationales semi étatiques ou non étatiques.

Domaine alimentaire – une réponse à un enjeu essentiel :

- ⇒ Développer une solidarité alimentaire, notamment céréalière, entre les pays du Sud-méditerranéen et des pays du Nord, producteurs. Sans doute faudrait-il constituer en l'occurrence un stock de céréales dédié à la coopération,
- ⇒ soutenir les producteurs de produits agricoles spécifiquement méditerranéens, en valorisant les indications de provenance, en renforçant le développement des normes de sécurité sanitaire et en promouvant la diète méditerranéenne.

Domaine de la formation – une réponse à l'enjeu de l'emploi :

- ⇒ Lancer des actions de formation, voire de formation de formateurs, dans les domaines techniques et professionnels, après avoir étudié entre pays partenaires

les besoins respectifs. Les prestataires pourraient être issus du monde associatif et l'organisation pourrait être coordonnée entre plusieurs pays tiers,

- ⇒ Par ailleurs à partir de la définition de leurs besoins par les pays tiers et en coopération avec les pays du Nord volontaires, développer la formation dans le domaine des nouvelles technologies (TIC).

Domaine hydrique – une réponse à l'enjeu des ressources en eau :

- ⇒ Elaborer, à partir de l'évaluation de leur besoin par les pays tiers, et en partenariat avec les pays disposant de la technologie nécessaire, un mécanisme de mise en place d'installations de traitement des eaux usées, évitant ainsi le rejet vers la mer, et en orientant leur utilisation vers le secteur agricole, pour compenser en partie le financement du projet.

Domaine de la protection civile :

- ⇒ A partir de la définition de leurs besoins respectifs par les pays partenaires, et en liaison avec les pays du Nord disposant de moyens suffisants, dresser un inventaire de la situation et concevoir des processus de mise à disposition de pompiers et de moyens de lutte contre les incendies, voire de lutte contre les inondations,
- ⇒ A partir de l'analyse des risques établie en partenariat entre les pays les plus vulnérables et les pays disposant de moyens adaptés, organiser un partage du savoir-faire et un réseau de moyens pour la veille sanitaire et pour la lutte contre les maladies humaines et animales émergentes.

Domaine commercial et financier :

- ⇒ A partir de la définition des besoins à l'échelle régionale voire internationale et en coopération avec les pays volontaires, développer l'apprentissage de la promotion des produits à l'exportation, des pays du Sud,
- ⇒ à partir de la définition des besoins régionaux, voire internationaux, et en coopération avec tous les pays du Nord volontaires, développer une assistance à la modernisation du système financier et bancaire.

Domaine touristique :

- ⇒ En partenariat entre les différents pays du Sud et les pays du Nord disposant du savoir-faire, favoriser la création de produits innovants à destination touristique. (Cela peut être notamment des produits culturels, qu'il conviendra de coordonner entre partenaires, afin de diversifier l'offre commerciale tout en recherchant un meilleur rapport coût/profit et une durabilité améliorée),
- ⇒ Entre partenaires, privilégier le développement d'événements touristiques coordonnés dans des espaces de proximité.

Domaine social :

- ⇒ A partir des besoins identifiés par les pays concernés et en partenariat avec les pays disposant d'un savoir-faire pays, créer un dispositif d'assistance aux populations déplacées en cas de crises pour leur retour dans leurs lieux de vie.

Domaine de l'environnement rural :

- ⇒ A partir de l'évaluation des pays du Sud volontaires et en coopération avec de grands pays agricoles du Nord, élaborer un processus d'assistance à des stratégies d'adaptation climatique.

6. Conclusion

Si les recommandations ci-dessus devaient être retenues, il serait sans doute souhaitable d'organiser deux structures chargées respectivement de la promotion de l'approfondissement du 5+5 et de la diffusion, dans un cadre plus large, de son expertise méthodologique.

Dans cette perspective on pourrait imaginer la création :

- ⇒ **d'un groupe de travail interministériel** sous l'égide du Premier ministre ou, par délégation, du ministère des Affaires étrangères et européennes visant à susciter de nouvelles relations ministérielles techniques ;
- ⇒ **d'une cellule « pôle de compétence »**, confiée à un ministère particulier mais avec le concours selon besoin des autres ministères concernés, dont l'objet serait de rassembler et diffuser le savoir-faire méthodologique du 5+5 technique, à l'intention des autres administrations. Le ministère de la Défense qui semble, détenir l'expérience la plus avancée en la matière à en juger aux présentations effectuées en novembre 2008, pourrait être chargé de cette tâche.

En tout état de cause, si cela était jugé utile, l'Association *Horizons Méditerranée* serait disponible pour poursuivre sa prestation de conseil et d'animation sur cette thématique ainsi que sur tout sujet qui pourrait lui être lié.