



Les réseaux professionnels transméditerranéens

- I Les réseaux professionnels, outils de la régulation internationale..... 2
- II L'intégration par les réseaux dans l'espace baltique, une réussite éclatante 4
- III Les réseaux et l'UE: les limites de l'approche *top-down* . 6
- IV L'étonnante dynamique de la société civile euro-méditerranéenne..... 7
- V Le réseau Euromed Postal, un cas d'école en Méditerranée 8

Amal Chevreau

Chef de projet, juriste de droit public ayant collaboré avec des agences de développement avant de rejoindre IpeMED

Maxime Weigert

Chargé de recherche IpeMED

Les réseaux professionnels trans-méditerranéens créés par la société civile sont nombreux. Mais, peu soutenus par les pouvoirs publics, ils restent dispersés. Pourtant leur rôle de régulateur pourrait accélérer le rapprochement des deux rives de la Méditerranée. Il est donc nécessaire de définir les modalités d'une meilleure prise en compte de ces réseaux par les institutions européennes et d'établir les objectifs de leur coordination.



IPEMED

- INSTITUT DE PROSPECTIVE ÉCONOMIQUE DU MONDE MÉDITERRANÉEN -

L'Institut de prospective économique du monde méditerranéen, IPEMED, est une association reconnue d'intérêt général, créée en 2006. Think tank promoteur de la région méditerranéenne, il a pour mission de rapprocher par l'économie, les pays des deux rives de la Méditerranée.

Il est indépendant des pouvoirs politiques dont il ne reçoit aucun financement. IPEMED est présidé par Radhi Meddeb et dirigé par Jean-Louis Guigou. Conseiller éditorial: Akram Belkaïd. Conseiller scientifique: Pierre Beckouche. Communication: Véronique Stéphan.

Réalisation : Patricia Jezequel, Alain de Pommereau Impression : CPI Imprimerie France Quercy



Carte de la Ligue Hanséatique. Active du XII^e au XVII^e siècle, cette association de marchands eut un rôle dominant au niveau commercial, puis politique. Elle tissait un réseau entre les villes de l'Europe du Nord.



INTRODUCTION

Des initiatives foisonnantes mais dispersées

DEPUIS LE LANCEMENT du processus de Barcelone en 1995 et en partie grâce à lui, un grand nombre d'initiatives de la société civile tissent des réseaux transméditerranéens de coopération et de solidarités multiples, dans la plupart des activités économiques, sociales et culturelles. Impliquant aussi bien des collectivités territoriales que des groupements professionnels sectoriels, ces réseaux fonctionnels⁽¹⁾ sont animés par l'intérêt commun que trouvent leurs membres à organiser leur activité à l'échelle régionale, en dehors du champ d'action des États. D'une certaine manière, leur action s'inscrit dans une tradition, plurimillénaire en Méditerranée, de structuration de l'espace par l'échange, que Fernand Braudel a habilement mise en lumière⁽²⁾. Mais aujourd'hui, faute d'une impulsion politique suffisante, ces initiatives foisonnantes restent dispersées, et leurs intentions largement ignorées par les pouvoirs publics en charge de la régionalisation.

Structuré en cinq points, ce texte a pour objectif de montrer en quoi la mauvaise valorisation des groupements d'intérêt professionnels est préjudiciable à l'intégration euro-méditerranéenne. Le premier point est consacré au rôle des réseaux fonctionnels dans la régulation internationale, et plus

particulièrement dans la régulation régionale. Le deuxième point livre une brève analyse de la manière dont ces réseaux ont contribué à l'intégration des pays baltes et montre quel type de complémentarité existe entre la société civile et les États dans les processus de régionalisation. Le troisième point explique en quoi la manière dont l'Union européenne envisage l'implication des réseaux dans la construction de la région européenne élargie limite considérablement leur influence, potentiellement importante, sur l'intégration euro-méditerranéenne. Le quatrième point donne un aperçu de la dynamique de la société civile en Méditerranée. Le dernier point fait un zoom sur l'expérience de l'Euromed Postal. L'exemple de ce réseau des opérateurs postaux de la Méditerranée montre à la fois la capacité régulatrice des groupements professionnels euro-méditerranéens et leurs difficultés, sans soutien des pouvoirs publics, à mener à bien les projets de coopération. ●

I Les réseaux professionnels, outils de la régulation internationale

À PARTIR DU XI^e SIÈCLE APRÈS J.C., l'émergence, partout en Europe, de villes de plus de 10 000 habitants et le développement des marchés locaux et régionaux ont conduit les artisans et les marchands spécialisés à se regrouper, afin de mieux défendre leurs intérêts auprès des pouvoirs municipaux. Pendant plusieurs siècles, ces corporations, qui portaient le nom de métier, de guilde ou de hanse, ont servi de cadre à une organisation en réseau, au sein duquel drapiers, tisserands, épiciers ou autres orfè-

vres échangeaient leurs techniques, leurs ouvriers et leurs clients, à travers des zones d'influence de plus en plus étendues. Soucieux de valoriser sans cesse leur savoir-faire, les membres des corporations ont progressivement pris en charge la réglementation de leur profession et de ses pratiques, par exemple en contrôlant la qualité des ouvrages et des produits pro-

(1) On peut établir une distinction entre les réseaux organiques, qui désignent le tissu des relations non intentionnelles au sein d'une communauté (les diasporas par exemple) et les réseaux fonctionnels, qui désignent les réseaux créés à des fins précises, tels les regroupements professionnels dont il est question ici. Cf. Jocelyne Césari (dir.), *La Méditerranée des réseaux*, Paris, Maison neuve et Larose, Maison méditerranéenne des sciences de l'homme, 2002.

(2) À ce sujet, voir l'analyse éclairante de Michel Casteigts, «Territorialités et temporalités en Méditerranée, la leçon de Braudel», in *Union pour la Méditerranée, histoire d'un futur*, Colloque Gret, 2009.



Dès qu'ils deviennent transnationaux et qu'ils assurent une connexion directe entre professionnels de pays différents, les réseaux constituent le cadre le plus pertinent pour élaborer la régulation d'une activité.

posés sur les marchés – avec l'attribution, dans certains cas, de véritables «labels» corporatifs – et en excluant du réseau ceux qui violaient les règles établies par les maîtres de la corporation. La ligue hanseatique, association de marchands allemands fondée au XII^e siècle et devenue, au fil des siècles, la communauté des grandes villes de la mer Baltique, est l'extension «internationale» la plus fameuse de ce système corporatif, dont elle a montré à la fois la fonctionnalité et le rôle dans le développement du commerce européen. Bien sûr, l'avènement en Europe, après la Révolution française, d'un État fort, centralisé, et garant des intérêts de la nation a entraîné la disparition des corporations, dont l'influence et l'emprise sur l'économie ne pouvaient plus être tolérées, ne serait-ce qu'au nom de la liberté d'entreprise qui prévalait à l'heure de la révolution industrielle.

Compte tenu des mutations de l'organisation territoriale, politique et économique du monde depuis le Moyen-Âge, il est impossible d'établir une filiation entre les corporations médiévales et les associations professionnelles postérieures comme, par exemple, les syndicats ou les réseaux professionnels dont il est question ici. En revanche, l'histoire de ces associations corporatives et de leur influence sur la vie économique révèle que les réseaux ont toujours constitué un espace de régulation complémentaire de celui du pouvoir central, que celui-ci ait été de nature féodale, impériale ou, plus tardivement, étatique. Qu'en est-il aujourd'hui de cette régulation par les réseaux professionnels, c'est-à-dire de leur capacité à assurer le bon fonctionnement de l'activité au titre de laquelle les membres qui les constituent s'associent ? Pour y répondre, il convient d'expliquer en quoi les réseaux, en tant qu'associations d'individus ou d'organisations d'individus, et l'État, en tant que figure institutionnelle universelle du monde contemporain⁽³⁾, sont bien deux cadres de régulation distincts.

S'AGISSANT DE RÉGULATION, de réglementation et de gestion des activités, la différence principale entre les deux modes d'organisation que sont l'État et le réseau peut se résumer de la manière suivante : l'État, qui est fondé sur un système hiérarchique, dont l'organisation est confiée à l'administration, opère dans un espace institutionnel, délimité par ses frontières. Les réseaux, qui sont fondés sur la soli-

darité et sur la communauté d'intérêts entre égaux, opèrent quant à eux dans un espace fonctionnel qui ne coïncide pas nécessairement avec le découpage territorial de l'État, c'est-à-dire dans un espace qui n'est pas soumis aux contraintes de la centralisation et de la délimitation administrative. Cela signifie que les relations s'ordonnent de manière verticale dans l'espace institutionnel – du haut vers le bas, pour ainsi dire –, et de manière horizontale dans l'espace fonctionnel – sur un même niveau⁽⁴⁾. Ainsi, alors que la solidarité nationale est souveraine dans l'espace institutionnel de l'État, les rapports qui s'éta-

blissent dans l'espace fonctionnel des réseaux peuvent être fondés sur des liens non nationaux comme l'amitié, la religion, l'ethnie, le métier, etc. Associant des personnes ou des organisations de personnes qui ne sont pas forcément unies par la nationalité, les réseaux présentent donc l'avantage de ne pas être traversés par les frontières nationales et administratives des États, et sont, de ce fait, particulièrement favorables à la coopération transnationale.

Or, si l'espace institutionnel est un espace politique, contrôlé par un pouvoir politique, l'espace économique est assurément un espace fonctionnel qui transcende les frontières. C'est pour cette raison que l'organisation transnationale en réseau peut jouer un rôle majeur dans l'intégration économique d'une région, notamment en Méditerranée où les États entretiennent des relations conflictuelles.

LA POTENTIALITÉ RÉGULATRICE des réseaux fonctionnels se trouve renforcée par l'absence d'intermédiaire vertical entre les acteurs du réseau. Au plus près du terrain, ces acteurs sont en effet les mieux placés pour repérer les problèmes entravant ou limitant le fonctionnement de leur activité et pour définir, avec leurs homologues, les moyens de remédier aux situations problématiques. Ainsi, dès lors qu'ils deviennent transnationaux et qu'ils assurent une connexion directe entre professionnels de pays différents, les réseaux professionnels constituent le cadre le plus pertinent pour élaborer la régulation

Les réseaux ont toujours constitué un espace de régulation complémentaire de celui du pouvoir central.

(3) Cf. Pierre Beckouche, «Le Royaume des Frères. Aux sources de l'État-nation», Paris, Grasset, 2000.

(4) Cela n'empêche pas, bien évidemment, qu'il existe une hiérarchie interne au sein des réseaux.



Dès 1991, l'Union des villes de la Baltique a joué un rôle majeur dans la modernisation des villes anciennement soviétiques. Ici, Tallinn, capitale de l'Estonie.



d'une activité à l'échelle d'une région intégrant les pays concernés.

La coopération transnationale des acteurs du réseau, motivée par l'intérêt que chacun trouve à élargir son champ d'action à l'échelle régionale, entraîne un nivellement vers le haut de l'ensemble de l'activité. Les professionnels du Nord et du Sud se font ainsi les «agents anonymes»⁽⁵⁾ d'un processus de régionalisation fondé sur l'intérêt économique ou collectif, et qui se met en œuvre en souplesse, indépendamment des impulsions et des blocages politiques. L'exemple de la coopération des pays riverains de la mer Baltique illustre d'une manière significative la plus-value que peuvent apporter les réseaux de solidarité à tout projet d'intégration régionale.

II L'intégration par les réseaux dans l'espace baltique, une réussite éclatante⁽⁶⁾

LES PAYS RIVERAINS de la mer Baltique, qui sont associés dans le cadre du Conseil des États de la mer Baltique⁽⁷⁾ (CEMB), forment un ensemble régional dont le modèle de coopération est généralement tenu pour l'un des plus aboutis au monde. L'entrée de la Pologne et des pays baltes dans l'Union européenne, à l'occasion de l'élargissement de 2004, a d'ailleurs montré à quel point cette sous-région était intégrée – aujourd'hui, la Russie est le seul pays baltique qui ne soit pas membre de l'UE. Pourtant, après la chute du rideau de fer, lorsque les pays de la rive occidentale et ceux de la rive orientale ont décidé de relancer leur coopération, le défi de l'intégration semblait difficile à relever. D'une part, les écarts de développement entre les deux rives étaient considérables, et le projet d'intégration requerrait au préalable le rattrapage économique et social des territoires orientaux. D'autre part, la ligne de fracture géopolitique qu'avaient laissée quarante années de guerre froide risquait, au moins par rémanence, de peser sur le dialogue régional. C'est donc en dépit de ces difficultés que la région s'est engagée sur la voie de la coopération, avant même qu'il ne soit question d'intégrer les anciennes Républiques soviétiques dans la communauté européenne.



Dès la fin des années 1980, il est apparu essentiel aux États riverains de la Baltique de coopérer à la gestion de l'espace maritime partagé. Mais, confrontés au vide institutionnel qui les désunissait après la chute de l'URSS, ces pays étaient tenus d'inventer leur propre cadre de coopération régionale, dans lequel puissent être traités les problèmes spécifiques de l'espace baltique (pollution marine, pêche, sécurité civile, tourisme régional, etc.). Dans la mesure où il était nécessaire de pouvoir inclure la Russie, il fallait de surcroît que ce cadre n'ait pas de prétention supranationale. Le choix a donc été fait de promouvoir une coopération décentralisée par les réseaux, qui semblait la solution la plus appropriée au contexte régional.

Ainsi, si la formation du CEMB, en 1992, a fourni à la région son organisme de coopération étatique, c'est en fait une multitude de canaux de coopération créés dans les années 1990. Ce ne sont pas seulement les pays qui se sont associés, mais également la plupart des acteurs privés et institutionnels de la région : douanes, ports, universités, opérateurs énergétiques... Sous l'impulsion des États riverains, de l'Union européenne⁽⁸⁾ et de divers organismes régionaux, et avec leur appui institutionnel et financier⁽⁹⁾, une

(5) Cf. Jocelyne Césari (dir.), *Les Anonymes de la mondialisation*, revue *Cultures et Conflits* n°33-34, Paris, L'Harmattan, 1999.
 (6) On s'appuie ici sur la thèse de Pascal Orcier, *Les recompositions territoriales dans la région de la Baltique orientale (Finlande, Estonie, Lettonie, Lituanie)*, sous la direction de Violette Rey, ENS-LSH, 2009.
 (7) Font partie du Conseil : l'Allemagne, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la Lettonie, la Lituanie, la Norvège, la Pologne, la Suède et la Russie. La Norvège et l'Islande, qui ne bordent pas la mer Baltique, sont associées au CEMB en tant que pays de la zone d'influence nordique. La Commission européenne est également membre du CEMB.
 (8) Notamment par le biais des fonds Feder et Interreg.
 (9) En réalité, les réseaux de coopération font le plus souvent l'objet d'un partenariat public-privé. C'est le cas, par exemple, du réseau Basrec, qui est dédié au développement du marché énergétique de la Baltique. Formé par des organismes publics du secteur énergétique et des opérateurs privés, ce réseau est financé à moitié par les premiers, à moitié par les seconds.

سلاص رادكسح حدكس سسغ وفس سقوص كاسدراة



Réseau fondé en 1986, Eurocities comprend 130 villes en Europe. L'association s'est réunie en novembre 2010 à Saragosse (Espagne).

multitude de réseaux transbaltiques ont été mis en place dans les secteurs économiques, environnementaux et sociaux. Cette stratégie a conduit à la création de plus de 300 organisations régionales qui, aujourd'hui, quadrillent comme une toile d'araignée l'espace baltique⁽¹⁰⁾.

POUR COMPRENDRE l'apport de ce maillage dans le processus d'intégration de l'ensemble baltique, le cas de la coopération entre les villes offre un exemple éclairant. Comme le rappelle l'histoire de la ligue hanséatique, l'association des villes de la mer Baltique est une pratique ancienne. Bien que mise à mal par le gel du commerce transbaltique pendant la guerre froide, cette tradition s'est perpétuée durant la deuxième moitié du xx^e siècle, notamment à travers un système de jumelage⁽¹¹⁾ et par la création, en 1980, d'une association internationale des villes de la Nouvelle Hanse. C'est la chute de l'URSS qui a permis de relancer dans la région une coopération interurbaine de grande envergure. Dès 1991, une centaine de villes se sont associées pour former l'Union des villes de la Baltique (UBC)⁽¹²⁾, dont la création a consolidé les réseaux de jumelage existants. Cet organisme a joué un rôle majeur dans la reconnexion des rives de la Baltique et dans le rattrapage des villes anciennement soviétiques en matière d'urbanisme, de transport et de valorisation du patrimoine touristique. Dans chacun de ces domaines, la coopération a consisté dans l'organisation de rencontres et d'ateliers thématiques, et dans la coordination de stages de formation à l'étranger pour les fonctionnaires municipaux, ces stages ayant favorisé le transfert de compétences d'un pays à l'autre, à l'échelle des villes⁽¹³⁾.

300 organisations régionales quadrillent aujourd'hui comme une toile d'araignée l'espace baltique

Dans le même temps, les conférences annuelles de l'UBC ont servi de cadre à la mise en place de coopérations commerciales, tandis que l'organisation de foires et d'événements sportifs et culturels a permis d'accroître les échanges et les mobilités entre les villes impliquées. Ces canaux interurbains ont éga-

lement favorisé des coopérations nouvelles, qui se sont appuyé sur les réseaux existants. C'est le cas pour les universités de la région, qui ont créé des programmes d'échanges entre villes jumelles et qui se sont associées au sein du Baltic University Programme, auquel prennent part 225 instituts d'enseignement supérieur.

LE RÉSEAU décentralisé des villes de l'UBC a fortement contribué à l'intégration des pays riverains de la mer Baltique, car elle a permis de réduire les écarts de développement et de renforcer la cohésion territoriale au niveau des villes principales, c'est-à-dire des principaux pôles économiques et culturels de chaque pays. Si cette stratégie s'est avérée efficace, c'est également parce qu'elle a influé sur la Politique de voisinage de l'UE. En effet, les principales villes de la région faisant partie de l'association des grandes villes européennes (Eurocities), il leur a été possible d'exercer du *lobbying* à Bruxelles, et de faire attribuer des financements communautaires aux projets de coopération régionale qu'elles avaient déjà identifiés et qu'elles savaient être prioritaires. Il a ainsi été possible d'entreprendre des actions ciblées et efficaces, permettant de débloquer les situations qu'il était urgent et stratégique de déverrouiller. En d'autres termes, les réseaux interurbains ont défini les objectifs

précis de l'intégration régionale, avant que l'Union européenne ne donne les moyens de les réaliser, à travers l'attribution de différents financements communautaires (Interreg, Eurorégion, Feder).

Cette complémentarité des réseaux et de l'Union Européenne, qui a permis, en l'occurrence, d'accroître le développement des villes et d'accroître les échanges interurbains de toutes sortes, a produit des effets comparables dans la plupart des secteurs économiques et sociaux où des réseaux de coopération transnationale avaient été mis en place. Le fait que la

(10) Céline Bayou, « États Baltes : indépendances, dépendances et interdépendances économiques », in Inalco, Association France-Estonie, Association France-Lettonie, *Estonie, Lettonie, Lituanie, dix ans d'indépendance recouvrée*, Paris, Muséum d'Histoire naturelle, musée de l'Homme, 11-12 octobre 2001, p. 55.

(11) Par exemple, Saint-Petersbourg, anciennement Leningrad, est jumelée avec Hambourg depuis 1957, avec Rotterdam depuis 1966.

(12) Acronyme de l'anglais *Union of the Baltic Cities*.

(13) Anaïs Marin, « Les vraies fausses capitales de la mer Baltique », Regards sur l'Est, avril 2004 ; [en ligne] http://www.regard-est.com/home/breve_contenu.php?id=462.



Les réseaux méditerranéens par secteur

Liste non exhaustive

Énergie

Medener, Medelec

Poste

Euromed Postal

Environnement

Réseau des gestionnaires d'aires arides protégées en Méditerranée

ONG

Réseau euro-méditerranéen des droits de l'homme, Plateforme Euromed

Urbanisme

Réseau des agences d'urbanisme de la façade méditerranéenne

Tourisme

Mediterranean Travel Association, Medcruise, Aremdt

Profession

École doctorale des juristes méditerranéens, Fédération des experts-comptables méditerranéens, Union méditerranéenne des architectes (Umar), Fédération méditerranéenne des ressources humaines

Eau

Réseau méditerranéen des organismes de bassin, Institut méditerranéen de l'eau

Centres d'études

Euromesco

Médecine

Union méditerranéenne de l'enseignement vétérinaire, Association de radiothérapie et d'oncologie de la région méditerranéenne

Finance

Réseau euro-méditerranéen des autorités des marchés financiers

Entreprises

Association des organisations des femmes chefs d'entreprise de la Méditerranée, Medinnov

Audiovisuel

Conférence permanente de l'audiovisuel méditerranéen

Investissement

Club PPP Medafric, Euromed Capital Forum

Décideurs

Young Mediterranean Leaders

Étudiants

Association des Tunisiens des grandes écoles, Réseau des Algériens diplômés des grandes écoles et universités françaises, Réseau méditerranéen des écoles d'ingénieur

Économie

Union méditerranéenne des confédérations d'entreprises, Commission interméditerranéenne de la conférence des régions périphériques maritimes, Forum syndical Euromed

Université

La Déclaration de Tarragone

• La structure qui remporte l'appel d'offre obtient un financement et une labellisation pour une durée et pour une mission déterminées.

Dans ces conditions, hormis de rares exceptions⁽¹⁴⁾, il n'existe que deux moyens pour un groupement professionnel spontané d'exercer une fonction de consultation auprès de la Commission européenne. Premièrement, le réseau doit remporter l'appel d'offre associé au projet sectoriel qui le concerne. Cette éventualité n'est pas inenvisageable : les groupements spontanés existants, simplement du fait qu'ils sont déjà constitués, font nécessairement figure de favoris (connaissance des enjeux et des dossiers, capacités de mobilisation, ressources financières, etc.). Le deuxième moyen que peuvent utiliser les réseaux est le *lobbying* auprès des institutions européennes. Mais ce procédé, coûteux et inégalitaire, n'est pas à la portée de tous les groupements. Il dépend, entre autres, de la taille du réseau, de ses ressources et de son carnet d'adresse⁽¹⁵⁾.

Dans ces deux cas de figure, l'UE, indirectement, offre une possibilité à l'initiative spontanée de jouer un rôle dans le processus régional. Mais les opportunités demeurent limitées : outre le caractère sélectif du *lobbying*, toutes les activités, notamment les plus spécialisées, ne font pas l'objet d'une politique spécifique requérant la participation d'un groupement d'intérêt. Ces dispositions paraissent donc insuffisantes au regard de la capacité des réseaux à lever les obstacles à l'intégration en profondeur de l'Euro-Méditerranée, où bon nombre d'agents sont déjà organisés sur une base transnationale.

On constate une dynamique de la société civile euro-méditerranéenne, dont les représentants adoptent la stratégie de la mise en réseau.

IV L'étonnante dynamique de la société civile euro-méditerranéenne

UN GRAND NOMBRE d'agents de la société civile et du monde économique, qui, depuis plusieurs années, se sont organisés spontanément sur une base transméditerranéenne, maillent aujourd'hui le territoire régional de l'Euro-Méditerranée. Ce sont aussi bien les groupements professionnels sectoriels (audiovisuel, postes, transporteurs d'électricité, cancérologues, professionnels du capital investissement...) que les collectivités territoriales (CRPM, Cités unies de la Méditerranée, Arc latin...) qui multiplient les échanges entre les deux rives. D'autres sont en train d'émerger, dans le secteur ferroviaire, dans l'urbanisme, avec les professionnels de l'eau, etc.

La liste, non exhaustive, dressée dans le tableau ci-dessus, fait état de l'étonnante dynamique de la société civile euro-méditerranéenne, dont les représentants semblent se tourner spontanément vers la stratégie de la mise en réseau.

(14) Par exemple, l'initiative Medreg, réseau des régulateurs méditerranéens de l'énergie, créé en 2006, qui obtient un financement d'EuropeAid depuis 2007.

(15) «Se représenter efficacement à Bruxelles est une activité difficilement accessible au plus grand nombre pour une raison d'ordre économique : son coût est élevé. Ce travail de représentation nécessite un personnel particulier du fait des compétences requises (droit communautaire mais aussi connaissance des styles de vie "européens"), du portefeuille de relations qu'il impose (fonctionnaires, personnel politique européen), du temps, des déplacements, des locaux qu'il nécessite, ou encore des honoraires que prennent les cabinets spécialisés dans le courtage des dossiers à Bruxelles (60 000 euros pour un dossier de lobbying)». Cf. Guillaume Courty et Guillaume Devin, *La Construction européenne*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 2005, p. 97.



Timbre sur le Conseil de l'Europe émis en France en 1963.



Timbre sur la conférence Euromed Postal (2009).

V Le réseau Euromed Postal, un cas d'école en Méditerranée

LE SECTEUR POSTAL, bien qu'il renvoie à la notion de service public, revêt également une importance considérable sur le plan économique, surtout à l'échelle euro-méditerranéenne. Le secteur emploie directement 700 000 personnes dans l'ensemble de la région⁽¹⁶⁾, où il génère un chiffre d'affaires d'environ 55 milliards de dollars en 2007. Pour l'heure, les flux postaux transrégionaux, qui représentent 18 % du chiffre d'affaires réalisé sur les flux internationaux, sont essentiellement le fait d'échanges entre les pays du Nord. Ainsi, les postes française, italienne et espagnole contribuent à plus de 90 % au chiffre d'affaires de la zone et à 87 % des volumes totaux. Les flux Sud-Sud sont quant à eux très faibles, comptant pour seulement 4 % du flux international de courrier dans la région. Ce secteur est en plein développement : il connaîtra une croissance annuelle de 11 % jusqu'en 2015, date à laquelle il générera un chiffre d'affaires estimé à 58 milliards de dollars. Mais le fait est que cette forte croissance sera essentiellement soutenue par les postes des pays de la rive sud, et plus spécifiquement par le développement des services financiers offerts par les banques postales locales.

Cette situation a incité les postes de la région à se regrouper en vue de définir un modèle de coopération leur permettant d'exploiter pleinement le potentiel de développement du secteur. C'est dans ce contexte qu'est apparu l'Euromed Postal, réseau euro-méditerranéen des opérateurs postaux. Né, en 2006, de l'initiative de neuf postes des pays riverains de la Méditerranée (Algérie, Égypte, France, Grèce, Italie, Maroc, Espagne, Portugal et Tunisie), ce regroupement était motivé par la nécessité de répondre à la demande croissante des populations et des entreprises de la région pour les services publics et privés dont sont en charge les opérateurs postaux. Les instigateurs du projet avaient pour objectif de mettre en commun les ressources des postes des deux rives de la Méditerranée, afin qu'elles réfléchissent ensemble aux moyens de réguler le secteur à l'échelle régionale. Étant donné la pertinence de l'approche régionale, les fondateurs de l'Euromed Postal tentent aujourd'hui d'approfondir leur collaboration.

La croissance du secteur est soutenue par les postes de la rive sud, et surtout par les services financiers des banques postales locales.

Naissance à Marseille en 2007

LA CONFÉRENCE CONSTITUTIVE du réseau Euromed Postal, qui a rassemblé quelque 500 participants originaires de vingt-huit pays, s'est tenue les 9 et 10 juillet 2007 à Marseille. À cette occasion, les organisateurs ont souligné la nécessité de mettre en place un processus de coordination en vue d'une régulation régionale du secteur postal. Ils ont également identifié quatre thématiques sur lesquelles devaient porter les efforts de concertation : la convergence réglementaire, les remises migratoires, le développement d'une offre de services aux PME et la diversification des bureaux de postes. Un débat sur ces points a permis de soulever les principales interrogations pour chaque thématique.

- **La convergence réglementaire.** S'agit-il d'une extension de la régulation européenne à l'ensemble de la région ou plutôt de son adaptation au contexte sud-méditerranéen ? Quelles sont les limites de la libéralisation du secteur postal au Sud ? Faut-il créer une autorité indépendante de régulation ?
- **Les remises migratoires.** Quelle est l'évolution des besoins et des flux de ces remises au sein de l'espace euro-méditerranéen ? Quel est le rôle actuel et le rôle potentiel des opérateurs postaux dans ce domaine, et quelles solutions collectives peuvent être apportées ?
- **Le développement d'une offre aux PME.** Quels sont les nouveaux besoins des PME en matière de courrier et de services ? Quelle doit être la contribution des opérateurs postaux au développement des PME ?
- **La diversification des bureaux de poste.**

À l'heure où les changements des modes de vie et l'émergence des nouvelles technologies entraînent une modification de l'organisation territoriale des postes, comment concilier la rentabilité et la mission d'aménagement du territoire ? Quelles conséquences cela entraîne-t-il sur la notion de service public ?

(16) Source des chiffres cités dans ce paragraphe et le suivant : *Étude du bureau d'études CVA* réalisée grâce à un financement obtenu dans le cadre du programme *Invest in Med* du réseau Anima. Les pays suivants faisant l'objet de cette étude sont l'Algérie, Chypre, l'Espagne, la France, la Grèce, Israël, l'Italie, la Jordanie, le Liban, la Libye, Malte, la Palestine, le Portugal, la Slovaquie, la Syrie, la Tunisie et la Turquie.



**La Poste française a proposé à ses partenaires
une déclaration commune instaurant le principe
d'une coopération multilatérale renforcée
entre les postes de la région Euromed.**

LA RÉUNION DE MARSEILLE a donné lieu à la création d'un groupe de travail pour chaque thème, auxquels a été confiée la mission de formuler des recommandations susceptibles de favoriser l'adoption de standards communs dans le secteur postal euro-méditerranéen. Un comité de pilotage, également mis en place à cette occasion, a reçu la charge d'assurer le suivi et la coordination des groupes de travail ainsi que des conférences plénières de l'Euromed postal. Ce comité s'est réuni régulièrement depuis sa création, notamment en marge du 24^e congrès de l'Union postale universelle (UPU) de 2008. Dans le cadre de ces réunions, la Poste française a proposé aux autres membres du réseau, en octobre 2009, de franchir une nouvelle étape en matière de coopération sectorielle.

Le projet Euromed Post Community (EPC)

LES TRAVAUX RÉALISÉS par les groupes de travail à partir de 2007 ont mis progressivement en évidence la pertinence du projet de communauté postale euro-méditerranéenne. Conscients de l'importance de l'enjeu, les opérateurs impliqués dans l'Euromed Postal ont donc réfléchi aux moyens de pérenniser leur action. C'est à cette fin que la Poste française a élaboré un projet commercial visant à créer une structure commune dans le cadre d'une approche multilatérale et partenariale. Dénommé *Euromed Post Community* (EPC), le projet, tel qu'il a été présenté au comité de pilotage, comportait des objectifs opérationnels associés aux objectifs structurels identifiés par les groupes de travail. Ainsi, en affichant comme ambition d'améliorer la qualité des flux transfrontaliers intra-zone (flux physiques et électroniques), de partager les centres de ressources des différentes postes régionales, et de concevoir et mettre en marché de nouveaux produits et services adaptés à la demande régionale, ce projet occasionnait des transferts de compétence entre les opérateurs régionaux, une amélioration de la qualité de service et des économies d'échelle.

Lors de la réunion de présentation d'EPC, la Poste française a proposé à ses partenaires de signer une déclaration commune instaurant clairement le principe d'une coopération multilatérale renforcée entre les postes de la région Euromed. Huit organisations postales⁽¹⁷⁾ ont alors adopté cette déclaration, qui

incluait la commande d'une étude permettant de définir, sous la direction d'un comité de haut niveau institué à cette occasion, «le cadre de coopération multilatérale qui offrirait la meilleure opportunité d'obtenir des financements pour le secteur postal de la région»⁽¹⁸⁾. Par ces mots, la déclaration faisait état d'une difficulté majeure à laquelle était confronté l'Euromed Postal : le financement du réseau et des projets, tel l'EPC, qu'il tentait de mettre en place pour assurer sa pérennisation.

L'étude, qui a été menée dans les mois suivants par le cabinet CVA, a permis de préciser les questions sectorielles qu'il convenait particulièrement de traiter l'échelle régionale, et autour desquelles le projet de communauté postale devrait se structurer. Le doigt a été mis sur deux thématiques majeures.

- **Sécurité.** L'enjeu de sécurité le plus important est lié à l'amélioration de la coopération douanière des pays de la région. Celle-ci implique une harmonisation des législations douanières qui prenne en compte les exigences de sécurité, ainsi que le développement de la déclaration électronique, afin d'améliorer la qualité de service ;
- **Croissance.** L'objectif pour les postes est de développer les services financiers et de se

positionner de manière avantageuse dans le domaine des autoroutes numériques, et dans celui du courrier hybride en particulier. Ces deux types de produit sont porteurs de croissance à l'échelle régionale, dans la mesure où les services financiers concernent essentiellement les remises migratoires, qui sont en augmentation constante, et où le courrier hybride s'avère particulièrement prometteur pour le secteur des échanges transnationaux.

EN DÉFINITIVE, cette étude, qui apportait une expertise complémentaire de celle fournie par les travaux des groupes de réflexion de l'Euromed Postal, soulignait la nécessité de mener des actions de régulation commune dans le contexte de l'émergence d'un marché régional de la poste.

Le projet EPC occasionnait des transferts de compétence entre les opérateurs régionaux, une amélioration des services et des économies d'échelle.

(17) Cyprus Postal Service (Chypre), Egypt Post (Égypte), Groupe la Poste (France), Jordan Post Company (Jordanie), Liban Post (Liban), Malta Post (Malte), Posta Slovenije (Slovénie), Syrian Post (Syrie).

(18) Déclaration commune du 14 octobre 2009.



Septembre 2010,
des opérateurs
postaux du Sud
de la Méditerranée
rejoignent
l'Euromed Postal.

Vers la création d'une Union régionale restreinte

LA SECONDE CONFÉRENCE de l'Euromed Postal s'est tenue à Alexandrie en septembre 2010. Elle a permis aux participants de célébrer l'entrée de nouveaux opérateurs postaux dans l'Euromed Postal, qui portait à 19 le nombre des membres⁽¹⁹⁾. Surtout, elle a été l'occasion, sur la lancée du projet ECP et de l'étude CVA, d'initier la création d'une union régionale restreinte dans le cadre de l'UPV, qui fournirait aux opérateurs régionaux la structure juridique nécessaire pour que leur réseau se prétende candidat à l'obtention de financements publics.

La déclaration d'Alexandrie, signée le 29 septembre 2010, a donc réitéré la «nécessité d'organiser sur une base pérenne la communauté postale Euromed». Pour la première fois, elle a institutionnalisé la création de la communauté postale régionale, dénommée *Union des Postes de la Méditerranée*, par voie contractuelle. La convention soumise aux opérateurs postaux pour examen est censée préciser, dans un délai de deux ans, les missions qui seront déléguées à l'Union des Postes de la Méditerranée, ainsi que la personnalité juridique propre à la communauté. Les organes de gouvernance de cette union, une assemblée générale et un conseil d'administration, ont également été instaurés, et les règles de représentation définies.

Tous ces éléments consolident de manière très pratique la communauté des intérêts des opérateurs postaux de la région Euromed. La création d'une telle communauté renforce l'identité fonctionnelle dans cette zone qui à terme pourrait avoir un effet d'entraînement sur d'autres opérateurs dans d'autres domaines. Seule la question des financements reste en suspens : une partie des ressources est censée provenir des cotisations des membres, l'autre partie de plusieurs sources non encore identifiées.

L'Euromed postal : le reflet d'une situation déséquilibrée

CETTE PRÉSENTATION chronologique de l'Euromed postal a pour objectif de restituer le dynamisme avec lequel les opérateurs postaux ont tenté, depuis plus de trois ans, d'organiser leur secteur à l'échelle régionale. L'enthousiasme qui a suivi la conférence de Marseille a conduit les membres du réseau à dresser un état des lieux du secteur postal régional, et à imaginer des solutions novatrices qui soient à la fois adaptées au contexte euro-méditerranéen et propices à renforcer l'intégration régionale. Mais la réalisa-

tion de ces objectifs n'a pas été sans heurts. Certes, les opérateurs postaux ont structuré et renforcé leur association, mais non sans être ralentis par les difficultés politiques de la région et par l'absence de soutien financier des institutions régionales. Aujourd'hui encore, l'Euromed postal n'est pas reconnu par la Commission européenne.

L'Euromed postal offre un exemple éclatant de ce déséquilibre entre, d'un côté, des acteurs de la société civile, actifs et désireux de prendre part au projet régional et, de l'autre côté, des institutions qui ne sont ni en mesure de tirer parti de leur dynamisme ni même de l'encourager. Cet état de choses paraît d'autant plus paradoxal que l'action que souhaite mener l'Euromed postal ne vise qu'à réaliser les objectifs d'intégration du partenariat euro-méditerranéen.

CONCLUSION

Promouvoir un nouveau modèle d'intégration régionale

LES NOMBREUX RÉSEAUX professionnels transméditerranéens existants, bien qu'ils soient porteurs d'échanges dans la durée et qu'ils contribuent à instaurer un climat de confiance, ne font l'objet d'aucune impulsion ni d'aucune coordination régionales. Non reconnus par les institutions européennes pour la plupart, ils se tissent séparément, souvent sans se connaître et jamais en coopérant. Bien entendu, c'est la région tout entière qui pâtit de cette situation. Car s'il était mieux exploité, le potentiel régulateur de ces réseaux, qui est complémentaire, et non concurrent, de celui des pouvoirs publics, accélérerait considérablement le rapprochement des deux rives.

Comme le montre l'exemple de l'Euromed postal, les groupements professionnels influent sur la régulation euro-méditerranéenne d'une manière graduelle. En effet, la structuration des réseaux suit un processus par étape, au fil duquel les groupements se renforcent et gagnent en influence.

(19) Algérie Post (Algérie) Cyprus Postal Service (Chypre), Egypt Post (Égypte), Groupe La Poste (France), ELTA (Grèce), Israël Post (Israël), Poste Italienne (Italie), Jordan Post Company (Jordanie), Liban Post (Liban) G.P.T.C (Libye), Malta Post (Malte) Poste Maroc (Maroc) Palestinian Postal Services (Palestine), CTT Correios (Portugal), Correos y Telégrafos (Espagne), Posta Slovenije (Slovénie), Syrian Post (Syrie), La Poste (Tunisie), PTT (Turquie).



**La mise en valeur de groupements
d'intérêts privés par les institutions
européennes implique un renversement
du modèle d'intégration communautaire.**

- **Étape I : une coopération technique.** Les réseaux favorisent la convergence normative par l'identification des normes techniques et commerciales incompatibles, mise en lumière des difficultés liées à la circulation (des hommes, des marchandises, des capitaux, etc.).
- **Étape II : une coopération axée sur le capital humain.** Les réseaux offrent un cadre de coopération qui permet la mise à niveau des membres du réseau présentant un seuil de développement inférieur, par l'échange d'expériences et de solutions, la création d'instituts de formation transnationaux, l'encadrement des mobilités qualifiantes au sein du réseau, etc.
- **Étape III : une coopération axée sur la gouvernance.** Grâce à un cadre institutionnel transnational, les membres du réseau consacrent leur alliance et confient la régulation de leur activité à une autorité supérieure au nom de l'intérêt partagé. Cette étape réalise l'intégration régionale au niveau sectoriel.

POUR SOUTENIR ce processus graduel, il est nécessaire de définir les modalités d'une meilleure prise en compte des réseaux professionnels par les institutions européennes. Les objectifs de leur coordination sont les suivants.

- **Reconnaître** la pertinence du travail des groupements professionnels et des réseaux de collectivités territoriales dont l'objectif est de faciliter les échanges d'expériences entre le Nord et le Sud, d'intensifier les échanges, et de lever les obstacles qui nuisent au rapprochement des deux rives de la Méditerranée.
- **Soutenir** les actions des réseaux professionnels qui pourraient s'insérer dans le cadre d'une réflexion autour d'une politique méditerranéenne de maillage du territoire (ports, agences d'urbanisme, transports ferroviaires, technopoles, etc.).
- Proposer aux réseaux professionnels de **faire masse**, d'être visibles, d'échanger et de coopérer, en tenant leur réunion annuelle en même temps et dans le même lieu au cours d'une grande manifestation emblématique commune.
- **Financer** des réseaux peu coûteux, dont l'impact pour la région peut être considérable (forte capacité de démultiplication dans les milieux professionnels de chacun des pays), mais qui manquent souvent du minimum de moyens pour pérenniser leur action commune.

Les nombreux réseaux professionnels transméditerranéens ne font l'objet d'aucune impulsion et coordination régionales.

Pour être efficace, ce soutien devra atteindre un équilibre subtil, fondé en grande partie sur la confiance. En effet, il sera nécessaire de se prémunir contre les dangers d'une institutionnalisation trop poussée : l'entrave à la créativité, au dynamisme et à la spontanéité. Il faudra donc laisser le champ libre à ces réseaux, et que jamais l'action publique n'intervienne auprès d'eux.

LE SUJET DONT IL EST ICI question soulève une interrogation fondamentale pour l'avenir de la régionalisation euro-méditerranéenne : celle de savoir si l'Union européenne aura la capacité d'infléchir la politique d'intégration qu'elle met en œuvre vis-à-vis des pays de la rive sud. En effet, la reconnaissance et la mise en valeur de groupements d'intérêts privés par les institutions européennes impliquent un renversement du modèle d'intégration communautaire dont elles ont été jusqu'à aujourd'hui les dépositaires. Ce renversement doit se faire au profit d'un modèle d'intégration Nord-Sud, qui confierait un rôle plus important à la société civile, notamment aux agents économiques, dans la production de la régulation régionale. Compte tenu des difficultés d'ordre politique auxquelles se heurte le processus euro-méditerranéen (rancunes perdurables, conflit israélo-palestinien, blocages politiques), une telle évolution paraît plus que jamais nécessaire. La création de l'Union pour la Méditerranée, qui donne une nouvelle impulsion au projet régional, est l'occasion de franchir le pas.

En initiant, dans les années 1950, le premier processus de régionalisation de l'histoire, celui de la Communauté européenne, les pays européens ont fait preuve d'une faculté d'innovation politique remarquable, qui tenait essentiellement à la hardiesse⁽²⁰⁾ des pères fondateurs de l'Europe. Les tenants du partenariat euro-méditerranéen, confrontés aujourd'hui à la nécessité de trouver des moyens de relancer le projet régional, sauront-ils relever le défi avec la même souplesse intellectuelle que leurs prédécesseurs ? Sauront-ils faire confiance à la dynamique de la société civile transméditerranéenne ? ●

(20) Selon le terme de Robert Schuman, qui désignait la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier par l'expression « l'acte hardi ». Cf. Jean Monnet, *Mémoires*, Paris, Livre de Poche, 2007, p. 121.