



Roberto Aliboni  
Fouad Ammor  
Álvaro de Vasconcelos

**Intégration et  
sécurité**  
dans l'espace  
euro-méditerranéen

# **Intégration et sécurité dans l'espace euro-méditerranéen**

**Intégration et sécurité dans l'espace euro-méditerranéen**

Traduction et révision : Marie-Laure Cordara

Publication

**Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais**

Largo de S. Sebastião, n.º 8 – Paço do Lumiar ; P-1600-762 Lisboa  
*ieei@ieei.pt – www.ieei.pt*

Composition et diffusion

**Principia**, Publicações Universitárias e Científicas

Av. Marques Leal, 21, 2.º ; P-2765 S. João do Estoril – Cascais  
*principia@principia.pt – www.principia.pt*

Impression : Tipografia Peres

ISBN : 972-8109-30-X

Dépôt Légal : 177742/02

Achevé d'imprimer en avril 2002

## Avant-propos

EuroMeSCo (Euro-Mediterranean Study Commission) est un réseau d'instituts de recherche indépendants et de centres universitaires se consacrant à l'analyse de thèmes de politique étrangère et à la recherche en matière de sécurité. Les membres du réseau proviennent des vingt-sept pays membres du Partenariat euro-méditerranéen (PEM), projet d'intégration et de coopération économique et politique lancé à Barcelone en 1995.

Cet ouvrage présente les conclusions des deux groupes de travail qui se sont penchés, au travers de nombreuses réunions et de l'élaboration d'articles, sur la thématique de la coopération sous-régionale et intégration en Méditerranée et de la Charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité, au cours du deuxième programme de recherche d'EuroMeSCo.

Nous remercions tous les membres des groupes de travail pour leur précieuse contribution à ce projet ainsi que la Commission européenne, qui a financé le programme de recherche.

Cet ouvrage a bénéficié du concours financier de l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union de l'Europe Occidentale.

## Introduction

# Le partenariat euro-méditerranéen : défis et perspectives

*Fouad Ammor*

Avec la mise en œuvre de l'euro, monnaie unique de douze des pays de l'Union européenne, la Grande-Bretagne, le Danemark et la Suède préférant garder pour le moment leur monnaie nationale, l'espace européen vient de franchir une étape décisive consistant en la mise en application d'une expérience nouvelle dans les modes d'intégration régionale. En effet, pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, des Etats nations souverains appartenant au monde développé ont décidé, de leur propre chef, de «sacrifier» leur souveraineté monétaire sur l'autel de la solidarité communautaire. Cette «post-souveraineté» ou «souveraineté partagée» fraye-t-elle la voie à de nouvelles pratiques intégrationnistes et de nouveaux modes d'organisation politique ? Est-elle une forme de nouveaux blocs fermés ou s'insère-t-elle dans une perspective d'un nouveau type de multilatéralisme dans le respect des règles de l'Organisation mondiale du commerce ?

En effet, si le régionalisme revêt des formes diverses, l'expérience européenne est un cas *sui generis* se caractérisant par la mise en place, progressivement et d'une manière soutenue, d'institutions supranationales qui supplantent, petit à petit, les prérogatives traditionnellement intérieures.

Toute la question est de savoir si l'Union européenne résistera au rouleau compresseur de la globalisation qui tend à imposer un modèle néolibéral considéré, notamment par Álvaro de Vasconcelos, comme «incompatible avec le modèle européen» ? Réussira-t-elle à asseoir les bases d'une politique étrangère et de sécurité commune cohérente et efficace ?

Sous le poids de la globalisation et en l'absence d'une régulation mondialisée, force est de constater que l'épaisseur étatique ne cesse d'être grignotée à la fois par les pouvoirs locaux et par les acteurs transnationaux. Cette forme de «déterritorialisation» est qualifiée par Andrew Gamble de «nouveau Moyen Age». Le régionalisme serait-il une nouvelle échelle de gouvernance ? Pour Álvaro Vasconcelos, la réponse est positive, la régionalisation dans ses diverses manifestations et formes est indiscutablement une tendance du système international actuel.

En effet, à côté d'un régionalisme ouvert dont la forme la plus typique est l'instauration de la zone de libre-échange, sorte de degré zéro du processus de régionalisation, l'intégration profonde, type Union européenne, tend à s'ériger en un pôle du système international. Elle se veut un dépassement du simple processus de coopération intergouvernementale et se dote de supports institutionnels et de structures supranationales. Deux autres formes d'intégration sont à bannir : le «régionalisme virtuel» incapable de définir des politiques communes et l'«intégration par l'hégémonie» où un Etat puissant impose par le «haut» l'intégration régionale.

Le régionalisme aujourd'hui, (et le multirégionalisme), sous des conditions de concertation internationale et d'établissement de règles globales<sup>1</sup>, s'avère une «force structurante du multilatéralisme». Mieux encore, le renforcement du régionalisme est à même d'atténuer l'hégémonie américaine et d'instaurer une régulation équilibrée de la vie mondiale. Cependant, la réussite d'un «régionalisme moderne» clairvoyant résulte d'une décision souveraine des Etats de se soumettre volontairement à une discipline collective. Cela ne peut se réaliser que dans le cadre d'un exercice véritablement démocratique surmontant les rivalités ancestrales et œuvrant à la garantie de relations pacifiques. L'intégration régionale, processus dialectique et interactif, consolide et renforce le processus de transition démocratique. Elle peut être un levier d'attraction des investissements extérieurs puisqu'elle participera à l'instauration d'un marché régional attractif. Elle favorisera une insertion compétitive sur le marché international ce qui, par ricochet, se répercutera positivement sur les relations économiques interrégionales et sur le «bargaining power» de la région, sur l'échiquier méditerranéen et sur le plan international. Sur le plan interne, les exigences de la restructuration économique impliquent une réorganisation administrative et une plus grande transparence financière. Celles-ci, selon George Joffé,

---

<sup>1</sup> *Regular e Democratizar o Sistema Global*, rapport du Vème Forum euro-latino-américain, IEEI, Lisbonne, 1998.

«menacent souvent les intérêts personnels des élites du secteur privé qui font aussi partie de l'élite politique».

En l'absence de pratiques démocratiques, les projets d'intégration atteignent très rapidement leurs limites intrinsèques et ce en dépit d'un rétrécissement des marges de manœuvre de l'Etat nation dans le contexte de la globalisation. Aussi, la coopération régionale se développe-t-elle à partir de projets concrets reposant sur des intérêts communs. On n'insistera jamais assez sur le fait qu'un régionalisme profond a besoin de se départir d'une vision idyllique selon laquelle la communauté de langue, de religion, de culture serait suffisante pour concrétiser l'idéal régional. Plus que les composantes du passé, ce sont les mobiles du devenir qui restent, somme toute, les plus mobilisatrices. Les projets d'intégration ayant réussi jusqu'à présent sont ceux-là même qui «ont résisté à une définition culturelle ou civilisationnelle». Sur le plan sécuritaire, même si la corrélation entre régionalisme et stabilité n'est pas simple, il est compréhensible que les processus de régionalisation s'avèrent être des facteurs d'atténuation des tensions interétatiques.

Le partenariat euro-méditerranéen (PEM) projet de régionalisme ouvert s'assignant comme objectif la création d'une zone de libre-échange à l'horizon 2010, est tributaire pour sa réussite d'une série de facteurs allant de l'atténuation du fossé économique et social entre le Nord et le Sud à la résolution de problèmes de sécurité interétatique en passant par la confiance interne aux pays du Sud. L'impulsion venant de l'Union européenne a la capacité de participer à la résolution de ces problèmes et à la consolidation des pratiques démocratiques et de bonne gouvernance des pays de la région. De même, l'Union européenne est appelée à jouer un rôle plus important dans le conflit israélo-palestinien. On ne peut que constater la forte corrélation entre l'état d'avancement du processus de paix au Moyen-Orient et la réussite des initiatives de coopération régionale. Israël, sous certaines conditions (mise en œuvre du processus de paix, reconnaissance d'un Etat palestinien et mise en confiance mutuelle d'un présent et d'un avenir commun avec les Palestiniens) peut être un des pôles de développement de la région moyen-orientale vu son développement économique, scientifique et technologique. Ici, la consolidation de la coopération et sa pérennisation sont, notamment, tributaires de l'implication des divers acteurs de la société civile.

S'il existe une tension entre le régionalisme ouvert et l'intégration profonde, il nous semble que, pour la région méditerranéenne, la zone de libre-échange devrait être une étape vers, à terme, une véritable intégration régionale. Le régionalisme profond est appelé à être étendu vers la rive Sud de la Méditerranée. En effet, la propo-

sition que le Maroc a faite, il y a quelques années, à propos de son adhésion à l'UE qui paraissait hérétique, commence à faire son chemin et à ne plus être rejetée en bloc comme par le passé<sup>2</sup>.

Les événements du 11 septembre 2001 constituent un tournant dans les relations entre les régions et les pays et posent au grand jour la nécessité d'un dialogue profond en termes de lutte contre le terrorisme international, de concertation sur les fondements de la bonne gouvernance, de l'atténuation du fossé entre le Nord et le Sud, du renforcement de l'intégration horizontale (Sud-Sud), de la consolidation de l'approche participative, de la réhabilitation du rôle des Nations Unies, de la mise en œuvre de mécanismes de régulation globalisés, d'une réponse prémonitoire à la demande de libre circulation des personnes<sup>3</sup>.

Il peut être utile de passer en revue les principaux repères théoriques et discursifs qui ont précédé la conception et la mise en application du partenariat euro-méditerranéen. Celui-ci, en dépit de ses limites, semble capitaliser l'expérience et les enseignements de ces quarante dernières années. Une forte corrélation semble se préciser entre la consolidation des bases de l'Union européenne et la mobilisation des potentialités de son environnement régional, en l'occurrence méditerranéen.

### **L'intégration régionale : quelques repères discursifs**

L'intérêt que connaissent actuellement les formes de coopération et de concertation entre les Etats s'explique par différents facteurs. Tout d'abord, l'une des caractéristiques de l'évolution actuelle de l'activité économique est sa mondialisation et son extension aux espaces les plus reculés du globe. L'heure est aux grands ensembles. Les échecs des politiques économiques suivies par les Pays du Sud depuis leur indépendance justifient ce regain d'intérêt pour ces modalités de coopération notamment l'intégration économique.

---

<sup>2</sup> Cf. séminaire «L'Europe et la Sécurité en Méditerranée» des 22 et 23 novembre 2001, organisé à Barcelone par la Fundació CIDOB, le Centre d'Etude et de Prospective Stratégique (CEPS) de France et l'Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) du Ministère de la Défense d'Espagne.

<sup>3</sup> «La non réponse à la demande de libre circulation revient au fond à entretenir l'immigration illégale» dit le rapport du CES européen n. 1332/2001, p.10.

En fait, la nouveauté ne réside pas en les expériences d'intégration économique qui ont déjà deux à trois décennies d'existence, mais en l'intérêt croissant que suscite ce thème aussi bien au niveau des instances internationales qu'à celui des instances politiques nationales.

Une forte impulsion fut donnée à ce thème d'abord lors de la troisième conférence des pays non alignés tenue à Lusaka (Zambie) en 1970 qui recommanda l'intégration économique en tant que «stratégie prioritaire de développement», ensuite lors de l'Assemblée Générale des Nations Unies en 1974 qui confirma la déclaration d'Alger «Pour un nouvel ordre économique international».

La philosophie sous-jacente à cet ordre est que seule la promotion d'une autonomie collective des pays en développement permettrait d'atténuer les rapports asymétriques entre le Nord et le Sud.

Une littérature abondante s'est, depuis, progressivement constituée autour du thème de l'intégration économique. S'étant d'abord concentrée sur l'Europe de l'Ouest, elle s'est ensuite élargie à l'Europe de l'Est et enfin à certains pays du Sud, notamment de l'Amérique Latine, ainsi qu'au monde arabe, particulièrement au Maghreb.

Les expériences concrètes ont, en fait, précédé l'échafaudage théorique et conceptuel. Au niveau institutionnel, il est à rappeler que l'intérêt manifesté à l'égard des groupements régionaux date déjà de l'époque de la Société des Nations où on ne cessa de réclamer la compatibilité entre unions douanières (approche régionale et, par la force des choses, discriminatoire) et obligations découlant de la clause de la nation la plus favorisée (approche multilatérale et non discriminatoire).

Cette même attitude est reconduite par le GATT qui encourage la création d'unions douanières et de zones de libre-échange en reconnaissant «qu'elles sont souhaitables pour l'accroissement des échanges commerciaux interétatiques». La logique implicite de cette attitude semble résider dans le fait que la libéralisation des échanges malgré les entraves commerciales à l'intérieur des régions intégrées est un début à la libéralisation des échanges à une plus grande échelle.

En effet, l'intégration économique n'a pas toujours eu les mêmes objectifs, ce qui rend son abord complexe et tumultueux. Elle est tantôt abordée comme un processus tantôt comme un état des affaires. Elle renvoie à la notion de division du travail et implique la mobilité des biens et/ou des facteurs. De même, elle est reliée à une discrimination/non discrimination dans le traitement des biens et facteurs.

Devant la complexité du phénomène, certains, comme François Perroux, n'hésitent pas à classer l'intégration économique parmi les concepts les plus imprécis du savoir économique. Par référence aux mathématiques ou à la philosophie, le terme

«intégration» évoque l'incorporation d'un élément étranger à un ensemble, ou la formation d'un ensemble à partir d'éléments hétérogènes. Cette notion de l'intégration renvoie à l'idée d'unité : rassembler en un tout cohérent des éléments divers. L'intégration économique en «sciences économiques» n'est pas très éloignée de l'idée de la constitution d'une unité cohérente d'une multitude d'éléments. Elle peut être conçue à la fois comme un processus dynamique par lequel un ensemble d'entités étatiques tente de former un tout selon une tendance normative. En d'autres termes, il s'agit des conditions de réalisation de l'intégration et du résultat recherché. Ainsi, l'intégration régionale doit-elle être conçue comme une centralisation optimale mais pas nécessairement maximale de la politique économique.

On peut dater le renouveau du débat relatif à l'intégration régionale après la Seconde Guerre mondiale. Cette période est caractérisée par la ruine de l'Europe et les exigences de sa reconstruction. Un grand nombre d'économistes s'est attaché à l'élaboration de catégories d'analyse «applicables dans l'immédiat pour influencer sur le cours des choses». Cela explique le caractère concret et partiel des principales études réalisées à ce propos.

Longtemps, la théorie néoclassique de l'intégration s'est identifiée à la théorie des unions douanières. Elle pose sans trop de controverse l'union douanière comme moyen d'atteindre l'optimum qu'est «le bien-être mondial». En fait, les tenants de cette conception de l'échange international soutiennent que si, pour une raison quelconque une des conditions de l'optimum n'est pas remplie, il reste pourtant souhaitable de satisfaire les autres conditions d'optimalité. Toujours est-il que faute de pouvoir réaliser d'un seul coup et complètement l'optimum à l'échelle mondiale, la constitution des unions douanières permet de remplir une des conditions initiales de cet optimum. L'intégration dans cette optique se confond, en fin de compte, avec l'union douanière, vue comme étape vers le libre-échange à l'échelle mondiale.

La théorie néoclassique d'intégration fut l'objet, depuis sa formulation par Viner dans les années cinquante, de multiples tentatives de vérification quantitative et heuristique. Les conditions nécessaires à l'efficacité d'une union douanière telles que définies par Meade et Lipsey, sont les suivantes :

- La nécessité d'une concurrence présente et d'une complémentarité future des économies des pays membres d'une intégration régionale ;
- La supériorité des échanges commerciaux des partenaires en comparaison à ceux avec le reste du monde au moment de l'intégration ;
- La faiblesse de la proportion du commerce extérieur de chaque pays membre par rapport à sa production interne.

Ces trois conditions sont infirmées par la réalité de la grande majorité des pays du sud exception faite des nouveaux pays industriels.

L'examen de la structure du système productif des pays du Sud révèle que ces pays ne sont actuellement ni «complémentaires» ni «concurrentiels». Ils ne sont pas complémentaires dans la mesure où leurs productions ne s'emboîtent pas pour former un produit fini autonome à même de les rendre indépendants vis-à-vis des principaux centres commerciaux et d'approvisionnement. L'hétéronomie de leur structure productive est telle que l'accumulation de leurs outputs ne déboucherait pas sur un haut degré d'autosuffisance. Ces pays ne sont pas non plus concurrents, puisque l'essentiel de leur production reste spécifique (monoculture, monoproduction). Cette première condition relative à la concurrence et à la complémentarité ne peut se confirmer que pour les pays du Sud ayant, d'ores et déjà, une matrice interindustrielle assez noircie, ce qui n'est pas le cas pour la majorité d'entre eux.

Pour la deuxième condition, à savoir que l'union douanière soit d'autant plus efficace que se trouve élevée la proportion du commerce entre pays partenaires par rapport au commerce total, force est de constater que la structure des échanges extérieurs des pays du Sud montre son orientation quasi totale en direction des pays du Nord. L'extrême faiblesse du commerce intrarégional par rapport au commerce total n'encourage pas la constitution de l'union d'après la théorie néoclassique.

B. Balassa reconnaît que la Théorie des Unions douanières traite exclusivement des unions douanières d'économies industrielles étant de peu d'utilité s'agissant de l'intégration entre pays du Sud. Ainsi s'avère-t-il certain que l'intégration économique entre pays en développement doit être traitée non pas en termes de tarif douanier – en dépit de son importance en tant qu'indicateur d'une option politico-économique – mais en termes de développement économique et de transformation des structures politiques en place. *Le problème qui se pose aux pays du Sud n'est pas un problème d'échanges et de tarif douanier mais un problème de système productif et de système de gouvernance.* Dès lors, l'optimum pour ces pays peut intervenir même si le tarif commun crée un effet de détournement vis-à-vis de l'extérieur. Mieux encore, «l'effet de détournement» ne devrait pas être considéré comme «mauvais» en soi (l'exemple de l'industrialisation substitutive aux importations le prouve).

A ce niveau, l'opportunité des nouvelles unions douanières doit être appréciée sur d'autres bases. D'ailleurs la théorie des unions douanières a été construite dans un contexte particulier (la construction de l'Europe au sortir de la Seconde Guerre mondiale) et pour des finalités déterminées (les leçons de la crise des années 1929-32) qui sont loin d'être celles des pays du Sud.

Certains théoriciens, pour palier aux carences de la théorie néoclassique de l'intégration économique entre pays du Sud, prennent en considération non pas la finalité d'un bien-être collectif hypothétique mais l'urgence du développement de ces mêmes pays.

Tout compte fait, les conditions d'efficacité d'une union douanière entre pays du Sud peuvent être reformulées d'une manière différente de celle concernant les pays du Nord. Ainsi, la formation d'une union douanière aura d'autant plus de chances d'être avantageuse (en gains potentiels) si :

- les pays membres (ou leurs planificateurs) ont une égale préférence pour l'industrie et disposent d'avantages comparatifs similaires dans leur production industrielle ; en d'autres termes, s'ils se trouvent à un même niveau de développement économique ;
- le coût marginal de protection de l'industrie augmente rapidement dans chacun des pays membres ;
- les pays membres sont potentiellement complémentaires ;
- aucun des pays membres ne domine les autres dans le domaine économique.

Autrement dit, si aucun des pays membres n'a un avantage comparatif intrarégional total dans tous, ou presque tous, les secteurs industriels. L'appréciation des effets finals d'une union douanière entre pays du Sud est fonction de l'avantage recherché : pourquoi l'intégration économique ? Au profit de qui ?

Certains soutiennent que les industries naissantes, en face d'une forte compétition extérieure, doivent faire l'objet d'une protection – programmée dans le temps – qui ne tient pas compte des coûts comparatifs entre l'union douanière et les pays tiers extérieurs. Certes, la protection douanière des «infant industries» ne doit pas nous faire perdre de vue certains risques qui se sont précisés ces derniers temps. En effet, le danger d'une protection excessive est d'abord les sacrifices demandés aux consommateurs des pays membres de l'Union ensuite, le risque de gaspillage, de sclérose et de mauvaise répartition des ressources dont disposent les pays membres de l'Union. La méthode de protection risque d'être trop onéreuse et également de freiner l'effort de modernisation des équipements des pays membres de l'Union. Elle risque aussi de décourager les exportations des pays du Sud qui la pratiquent, hypothéquant d'autant plus leur compétitivité à venir et leur pouvoir de négociation auprès des pays tiers.

Pour conclure, le travail dont j'ai l'honneur de faire l'introduction est l'œuvre de deux coordinateurs (Álvaro de Vasconcelos et Roberto Aliboni) dynamiques du réseau méditerranéen des Instituts de recherche de l'espace euro-méditerranéen :

EuroMeSCo. Celui-ci est un espace indépendant, de débats et de propositions. Il a, déjà, à son actif une série de manifestations de haut niveau scientifique.

Ce livre constitue la consécration d'une réflexion en profondeur qui a été menée ces dix dernières années sur le PEM et sur les modes de mise en rapport des nations et des Etats dans ce monde en globalisation rapide. Il représente la cristallisation et le fruit d'une réflexion multidimensionnelle et plurinationale.

En effet, pour ces deux auteurs, au-delà des clichés et stéréotypes qui continuent à habiter nos perceptions et nos représentations, il est nécessaire de tenter de rétablir les erreurs de l'histoire et frayer la voie vers la consolidation d'une éthique digne de l'être humain de ce début de troisième millénaire. La volonté de ces deux auteurs quant au rapprochement, sur des bases scientifiques et éthiques, des deux rives de la Méditerranée est un fait digne d'éloge.

# Le monde des régions et la difficile équation euro-méditerranéenne

*Álvaro de Vasconcelos*

*Why should there not be a European group which could give a sense of enlarged patriotism and common citizenship to the distracted peoples of this turbulent and mighty continent and why should it not take its rightful place with other great groupings in shaping the destinies of men ?*

Winston Churchill

## L'UNION EUROPÉENNE ET LA RÉGIONALISATION DU SYSTÈME INTERNATIONAL

L'élection de George W. Bush, dont la notion du monde, souverainiste, représente une coupure par rapport à la perspective de la précédente administration, et la subordination rigide de la politique étrangère américaine, suite au 11 septembre, à la formation d'une coalition internationale pour combattre le terrorisme du réseau Al-Qaida, sont venues poser en de nouveaux termes le débat sur le système international et le rôle qu'y joue la régionalisation. Les années 90 ont été marquées par un intense débat sur le paradigme capable d'expliquer la conflictualité internationale et les tendances qui ont régi les relations interétatiques. Certains, comme Francis Fukuyama, ont mis l'accent sur la globalisation et le rôle intégrateur de l'économie de marché et de l'évolution technologique qui pourraient avoir comme conséquence, selon sa vi-

sion hégélienne de la «Fin de l'Histoire», la démocratisation et la reconnaissance des droits des individus<sup>1</sup>. Cette perspective optimiste est diamétralement opposée à celle de Samuel Huntington qui annonce un monde de conflits graves au long des lignes de clivage civilisationnel<sup>2</sup>. Ces thèses, bien que reposant sur des fondements divergents, ont toutes deux représenté un support idéologique à la prédominance des Etats-Unis et configuraient un monde unipolaire<sup>3</sup>.

La décennie de 90 a toutefois également vu surgir de nombreuses autres interprétations du système international reposant sur la réelle possibilité du renfort du multilatéralisme et sur le rôle toujours plus important du régionalisme, non seulement en tant que facteur de régulation de la globalisation économique, mais aussi comme matrice d'un ordre international post-hégémonique. Suite au 11 septembre, malgré le poids des circonstances et la prédominance de la politique de puissance suivie et encouragée par le gouvernement Bush, ce serait une erreur de rejeter définitivement l'hypothèse régionaliste, surtout en une phase où l'introduction de l'euro représente un pas significatif dans l'intégration européenne. Les mêmes questions essentielles continuent à se poser aujourd'hui en relation à l'intégration telles qu'elles se présentaient à la veille de l'élection de George W. Bush, voire du 11 septembre, bien que la conjoncture apparaisse aujourd'hui bien moins favorable.

Dans ce contexte, l'Union européenne est-elle un nouveau modèle d'organisation politique à vocation universelle, ou, en d'autres mots, assiste-t-on à une «européanisation» du monde ? Est-elle cette nouvelle forme de pouvoir que certains qualifient de post-souveraine<sup>4</sup> ou ne va-t-elle être dans le futur qu'un Etat de plus, une fédération d'Etats comme les Etats-Unis, un super-Etat doté d'une politique extérieure et de défense venant s'encadrer dans la logique traditionnelle de la concurrence interétatique et de la *power politics*, dans un monde multipolaire ? Quelle est la signification des autres expériences régionales, telles que le Mercosul, la Communauté andine, l'ASEAN, l'ALENA, la CEI ou la SADC ?

---

<sup>1</sup> Voir Francis Fukuyama, «Second Thoughts», *The National Interest*, 56, Été 1999.

<sup>2</sup> Samuel P. Huntington, «The Clash of Civilizations?», *Foreign Affairs*, vol. 72, 3, 1993.

<sup>3</sup> Pour une analyse des différentes interprétations de l'ordre international suite à la guerre froide, voir Pierre Hassner, «Fin des certitudes, choc des identités. Un siècle imprévisible», Ramsès 2000, Dunod, Paris 1999 ; Álvaro de Vasconcelos «Os erros de Huntington», in José Manuel Pureza, *Para uma cultura da paz*, Quarteto, 2001.

<sup>4</sup> Voir Alfredo Valladão «Europe : moteur d'une action internationale post-souveraine» in *La PESC – Ouvrir l'Europe au monde*, sous la direction de Marie-Françoise Durand, Álvaro de Vasconcelos, Presses de Sciences Po, 1998, p. 55-89.

## Le monde des régions et la difficile équation euro-méditerranéenne

Les groupes régionaux sont-ils les embryons de nouveaux blocs fermés, se concurrençant entre eux et au sein desquels, comme dans les années trente, s'exercera l'hégémonie d'un Etat donné ? Le régionalisme, sous toutes ses formes, semble de toute évidence correspondre aujourd'hui à des nécessités et à des défis différents de ceux des années trente et a su échapper jusqu'à aujourd'hui à la logique du néomercantilisme et à la création de blocs antagoniques comme lors de l'entre-deux-guerres. L'Union européenne, malgré les critiques émises quant à son protectionnisme agricole, a défendu le multilatéralisme dans le cadre de l'OMC.

Le régionalisme est aujourd'hui vu par ses défenseurs non seulement comme compatible avec la libéralisation du commerce mais aussi comme l'antichambre de l'insertion sur le marché mondial, certains l'appellent le modèle après guerre froide<sup>5</sup>. Il apparaît également comme la forme la plus appropriée pour gérer de manière pacifique les différends entre voisins et de consolider les processus de transition politique et les réformes économiques, voire même, en l'absence d'un système multilatéral efficace, comme un acteur dans la gestion des conflits entre ses membres. Ces objectifs sont donc bien distincts de ceux des années trente.

Le régionalisme revêt cependant les formes les plus diverses, de l'intégration profonde, avec l'Union européenne, dotée d'institutions supranationales, à des espaces régionaux de libre-échange, comme l'ALENA, ou à des projets interrégionaux, comme l'APEC. La plupart des pays se trouvent, d'une manière ou d'une autre, engagés dans des processus de régionalisation. Il est toutefois indiscutable que le régionalisme connaît un plus grand succès dans certaines régions que dans d'autres. Il est dès lors aussi important d'analyser les raisons sous-jacentes à l'échec de certaines initiatives, telles que celle de l'Union du Maghreb arabe (UMA) ou la faiblesse du régionalisme en certaines régions du monde, comme l'Asie ou la rive Sud de la Méditerranée, que les clefs du succès de certaines expériences, notamment celles de l'Union européenne et du Mercosul, pour comprendre ce phénomène.

Quoi qu'il en soit, le soutien aux processus de régionalisation, notamment d'intégration profonde, apparaît comme la priorité de la politique extérieure de l'Union européenne, pouvant lui conférer une identité propre et rebondir sur l'organisation du système international.

---

<sup>5</sup> Voir Celso Lafer, Gelson Fonseca Jr., «A problemática da integração num mundo de polaridades indefinidas», in *A Integração Aberta – um Projecto da União Europeia e do Mercosul*, Forum euro-latino-americain, IEEL, Lisbonne 1995, pp. 28-65.

## Régionalisme et Nouveau Moyen Age

Dans l'après guerre froide, le débat sur le système international s'est centré sur la recherche d'un nouveau paradigme capable d'expliquer les crises et les conflits et de fournir au moins l'ébauche d'un nouvel ordre international.

La globalisation est aujourd'hui le concept le plus utilisé pour décrire le système économique international ainsi que, de plus en plus fréquemment, les systèmes politiques et culturels<sup>6</sup> et non le stratégique. Ce terme renvoie bien souvent à des interprétations diverses, en règle générale imprécises, se référant tant à un processus qu'à une idéologie.

La globalisation peut être conçue comme un facteur objectif : la mondialisation de l'information, la vitesse et l'ampleur des flux financiers transnationaux, le poids grandissant des acteurs transnationaux, rendus possibles par l'universalisation des progrès scientifiques et technologiques qui ont, selon les termes d'Helio Jaguaribe, «placé les civilisations contemporaines dans l'obligation d'incorporer la modalité occidentale d'exercice de la rationalité instrumentale»<sup>7</sup>. Ses effets ont soulevé la question du contrôle démocratique<sup>8</sup>, de par la difficulté croissante des gouvernements nationaux à peser de manière significative dans des décisions prises par des acteurs privés ou par d'autres Etats. D'un autre côté, nous assistons à l'expansion de la démocratie et à l'élargissement sur tous les continents du débat sur l'universalisation des droits fondamentaux et de leur compatibilité ou incompatibilité avec les valeurs traditionnelles. Rappelons à cet égard que les Etats démocratiques comptent aujourd'hui plus d'habitants que les Etats dictatoriaux<sup>9</sup>.

L'universalisation des valeurs fondamentales n'engendre pas forcément la fin de la diversité culturelle, religieuse ou de l'affirmation de la diversité des civilisations. On assiste actuellement à une prise de conscience de l'importance que revêt la pluralité culturelle, condition même de la survie de la démocratie.

---

<sup>6</sup> Andrew Gamble, «Globalization and Regionalisation, theoretical approaches», communication au cours du séminaire *Globalization and Regionalism after the Cold War*, Bruxelles, mars 1998.

<sup>7</sup> Helio Jaguaribe, «A Emergente Civilização Planetária e a Possível Contribuição Lusófona», communication à la Conférence internationale de Lisbonne, IEEI, 1994.

<sup>8</sup> Voir la communication «Globalisation and its impact on international strategy» présentée par Jean-Marie Guéhenno lors de la 40e Conférence annuelle de l'IISS *The changing shape of international relations ans wars of the future*, Oxford, 3-6 septembre 1998.

<sup>9</sup> 3,1 milliards contre 2,6 selon les données du New York Times, citées par Arthur Schleringer, Jr. in «Has Democracy a Future», *Foreign Affairs*, septembre/octobre 1997.

## Le monde des régions et la difficile équation euro-méditerranéenne

La globalisation a favorisé l'ancrage de mouvements d'opinion transnationaux autour de questions telles que les droits de l'homme ou l'environnement, la création de réseaux dotés d'une grande capacité d'influence. Les Etats et leurs organisations prennent de plus en plus en considération ces acteurs dans la définition de leur politique et cherchent à les intégrer dans leurs actions menées vers l'extérieur.

La globalisation peut également renvoyer à une idéologie : la prédominance du courant néolibéral, l'acceptation passive de règles uniformes de «déréglementation», de restructuration et d'ouverture commerciale, la prédominance, en somme, d'une pensée unique en matière de politique économique. Pour les idéologues «néolibéraux», l'intégration, voire même le régionalisme ouvert, est un détour, l'affirmation d'un particularisme dangereux, une distorsion des règles du jeu, d'autant plus que l'amélioration de la compétitivité des entreprises sur le marché global est également l'un des objectifs des processus d'intégration. Perçue en tant qu'«idéologie de globalisation», on l'identifie avec le modèle américain, ce qui ne signifie pas pour autant qu'elle ne compte pas parmi ses opposants une partie de l'opinion américaine et parmi ses défenseurs quelques néolibéraux influents des pays de l'Union européenne. La globalisation, vue en tant qu'imposition du modèle néolibéral, est cependant considérée comme incompatible avec le modèle européen, reposant sur un objectif de cohésion sociale, et de ce fait comme une menace aux projets d'intégration supranationale. C'était dans cette optique qu'a été combattue la vision thatcherienne de la Communauté européenne.

Avec la fin de la bipolarité, du point de vue de la sécurité, nous avons assisté à une déglobalisation stratégique, au manque d'un paradigme pouvant expliquer la plupart des conflits, à l'absence de conflits majeurs au niveau global. Une nouvelle guerre mondiale a en effet disparu du domaine des probabilités mais nous assistons en même temps à la profusion de conflits locaux et surtout de conflits interétatiques difficiles à résoudre qui mettent en cause des unités politiques en place.

La mondialisation du système économique international n'a pas correspondu à la mise en place d'un gouvernement mondial. Elle n'a pas entraîné de renforcement significatif du multilatéralisme dans le cadre des Nations unies, ni l'instauration d'un gouvernement du monde à partir d'un centre puissant comme les Etats-Unis ou d'un directoire de puissances, le G8. De plus un peu de critiques sont émises quant à l'incapacité du G8 et d'organisations comme le FMI à réguler le système financier mondial et à tracer des politiques adaptées au combat contre les énormes injustices sociales.

S'il n'existe pas de gouvernement de la globalisation, force est de constater que les Etats et les démocraties nationales voient leur pouvoir s'affaiblir. L'Etat est devenu trop restreint pour faire face à certains problèmes et en même temps trop vaste pour faire

face à d'autres, soit «*a shift away from the state – up, down and sideways – to supra-state, sub-state and non-state actors*», comme le décrit Jessica T. Mathews<sup>10</sup>. Le cadre national est aujourd'hui considéré comme insuffisant pour expliquer l'évolution des sociétés et le processus de décision, même dans le domaine de la politique intérieure. Bon nombre des décisions, parmi celles qui touchent à la vie quotidienne des citoyens, sont prises par des acteurs transnationaux autonomes, par des réseaux multiples, étatiques ou non, ce qui rend obsolète l'analyse du système international sur la seule base de l'Etat<sup>11</sup>.

L'affaiblissement de l'Etat-nation ne signifie pas qu'il cesse d'être un acteur essentiel du système international, qui s'est adapté à la nouvelle situation en s'associant à d'autres Etats afin de tirer parti et de faire front aux défis de la globalisation. En parallèle à ces réseaux de la société civile, des réseaux étatiques de fonctionnaires gouvernementaux pèsent de plus en plus dans les prises de décision. Les réseaux de juristes qui accompagnent l'évolution du droit international sont également de plus en plus influents.

Le principe associatif à une échelle supérieure à celle de la nation, de type confédéral ou fédéral, semble également être une réponse à la désarticulation sous-étatique. On le retrouve dans la volonté d'adhésion au processus européen de la Slovénie ou de la Slovaquie, ou encore dans la conciliation avec le processus européen de la fragmentation de la Belgique et l'affirmation du pouvoir des régions autonomes espagnoles. La dimension sous-étatique est, elle aussi, essentielle au développement économique et à la représentation démocratique des citoyens.

Cette déterritorialisation, sous l'influence des pouvoirs locaux et des acteurs transnationaux politiques et religieux, a parfois fait l'objet d'une appellation imprécise : le nouveau Moyen Age<sup>12</sup>.

## **Le régionalisme : une nouvelle échelle de gouvernance**

La régionalisation est indiscutablement une tendance du système international actuel. Elle recouvre des formes très diverses que nous pouvons désigner, pour simpli-

---

<sup>10</sup> Jessica T. Mathews, «Power shift», *Foreign Affairs*, janvier/février 1997.

<sup>11</sup> Pour une analyse des nouveaux systèmes internationaux, voir Marie-Claude Smouts, *Les nouvelles relations internationales – Pratiques et théories*, Presses de Sciences Po, Paris, 1998.

<sup>12</sup> Andrew Gamble, *op. cit.*

fier, de régionalisme ouvert, comme l'ALENA, l'APEC, ou d'intégration profonde, avec l'Union européenne et le Mercosul, ou encore de régionalisme virtuel, comme dans le cas de la CEI, né du besoin de mener à bien le processus de désarticulation d'un empire<sup>13</sup>. Il existe également une série de projets de coopération régionale dans les domaines économique, politique et de sécurité, notamment en Afrique (SADC, CE-DEAO) qui ne correspondent pas à des processus effectifs d'intégration économique<sup>14</sup>. L'ASEAN essaye d'évoluer du politique à l'économique par la mise en place d'une zone de libre-échange, processus dans lequel elle rencontre de nombreuses difficultés. L'Asie, malgré le succès relatif de l'ASEAN, apparaît encore comme une région désintégrée, et il en sera ainsi tant que le Japon, la Chine ou l'Inde resteront étrangers au phénomène du régionalisme asiatique, même si des formes non institutionnelles d'organisation d'interdépendance régionale sont en train d'émerger<sup>15</sup>, surtout en Asie orientale, ce dont témoigne par exemple la mise en place des réseaux commerciaux chinois.

Le régionalisme ouvert peut se caractériser comme la politique que les pôles plus ou moins définis du système international suivent pour structurer leurs relations extérieures, économiques, mais aussi politiques et de sécurité, au travers d'accords de libre-échange. C'est dans cette intention que les Etats-Unis, l'Union européenne, et aujourd'hui le Mercosul, multiplient les accords commerciaux, en priorité avec les pays voisins, mais aussi avec des régions plus éloignées.

Les internationalistes libéraux de l'administration Clinton concevaient la globalisation à la fois comme un processus et une idéologie, et la poursuivaient activement au travers de la régionalisation du monde. Le régionalisme ouvert était, dans cette perspective, un projet de libre-échange à l'échelle planétaire où «*les accords commerciaux de l'après guerre froide étaient devenus l'équivalent des pactes de sécurité de la guerre froide*».

Le gouvernement américain estimait que ces accords étaient porteurs des intérêts et des valeurs américains dont il souhaitait voir le reflet dans toutes les régions du monde. L'administration Clinton a poursuivi activement la globalisation du monde, autour du centre formé par les Etats-Unis, à partir de méga-accords, tels que

---

<sup>13</sup> Voir Anne de Tinguy, «La CEI, instrument d'intégration ou de divorce ?», in *La Régionalisation du Système International*, IEEI, Lisbonne, 1999, [www.ieei.pt](http://www.ieei.pt).

<sup>14</sup> Voir Fernando Jorge Cardoso, «Les intégrations désintégrées de l'Afrique», in *La Régionalisation du Système International*, *op. cit.*

<sup>15</sup> Voir Karoline Postel-Vinay, «Constructions régionales en Asie orientale», in *La Régionalisation du Système International*, *op. cit.*

l'ALEA, l'APEC ou la proposition du *Transatlantic market-place*. Elle s'est heurtée toutefois dans cette démarche à l'opposition de secteurs isolationnistes de la société américaine influents ainsi qu'à celle des syndicats, comme l'AFL-CIO<sup>16</sup>. Les secteurs influents du Parti démocratique défendent plutôt une perspective isolationniste, la croyant (peut-être à raison) plus proche du sentiment de la plupart des Américains. Ceci explique pourquoi le Congrès a refusé au Président Clinton le *fast track*<sup>17</sup> qui lui aurait permis de négocier directement des accords de libre-échange, notamment avec les pays d'Amérique latine.

La nouvelle administration Bush fait preuve d'une perspective de la régionalisation nettement moins ambitieuse et moins politique que celle défendue par l'administration Clinton et montre un grand manque d'enthousiasme à l'égard des processus d'intégration profonde, comme l'Union européenne ou le Mercosul. La zone de libre-échange des Amériques a toutefois été inscrite sur la liste des priorités de la nouvelle administration, avant que son programme ne vienne à être dominé par la lutte antiterroriste. Le président Bush a d'ailleurs obtenu, en décembre 2001, l'approbation de la Chambre des Représentants du *fast track*, officiellement appelé Trade Promotion Authority (TPA), présentant toutefois d'énormes restrictions au libre-échange dans le domaine de l'agriculture et des textiles. Le président Fernando Henrique Cardoso a déclaré que «si ces conditions étaient prises au pied de la lettre, cela signifierait qu'il n'y aurait pas d'ALEA».

Pour les Etats-Unis, les accords de libre-échange sous-jacents à leur modèle de régionalisme ouvert s'inscrivent dans le processus de globalisation et d'affirmation de la prépondérance américaine. Robert B. Zoellick, représentant de l'actuelle administration pour le commerce a affirmé : «si l'Amérique lie son économie à celles de régions clés, elle peut également promouvoir son programme politique»<sup>18</sup>. George W. Bush a perçu le régionalisme ouvert comme un instrument favorable au libre-échange américain et admis qu'il s'agissait d'une forte tendance, à laquelle les Etats-Unis ont peu participé, ce qui a placé les entreprises américaines en situation de désavantage. Le régionalisme ouvert selon la version américaine est difficilement compatible avec les processus d'intégration profonde qui vont au-delà d'une zone de libre-échange,

---

<sup>16</sup> Voir Riordan Roett, «A União Europeia e o Mercosul : perspectivas dos Estados Unidos», in *Regular e Democratizar o Sistema Global*, Principia, Lisbonne, Cascais, 1999, pp. 211-224.

<sup>17</sup> Voir Riordan Roett, *op. cit.*

<sup>18</sup> Robert Zoellick, «A Republican Foreign Policy», *Foreign Affairs*, vol. 79, n.1, janvier/février 2000.

## Le monde des régions et la difficile équation euro-méditerranéenne

tels que le Mercosul, ce qui est particulièrement clair depuis l'administration Bush qui a fait marche arrière en relation à l'attitude tolérante que l'administration Clinton avait adoptée par rapport au Mercosul. L'opposition à l'ALEA a par conséquent grandi au Brésil, cet accord étant aujourd'hui vu par un grand nombre d'hommes politiques comme un instrument d'influence des Etats-Unis.

L'Union européenne cherche également à promouvoir le régionalisme ouvert en établissant un réseau d'accords de libre-échange qui suscite aussi une opposition interne, moins virulente qu'aux Etats-Unis, de la part de certains pays européens, notamment de ceux dont le lobby agricole est puissant, comme en France. Le partenariat euro-méditerranéen, visant à la création d'une zone de libre-échange entre l'Union européenne et ses partenaires du Sud, s'insère dans cette démarche<sup>19</sup>.

Les processus d'intégration – ou d'intégration profonde – tels que l'Union européenne et le Mercosul, constituent une forme de régionalisme qualitativement différente. L'intégration se distingue du régionalisme ouvert car elle tend à la fixation d'un pôle du système international. Elle ne va pas seulement au-delà de la proposition de libre-échange mais implique également un changement au sein des relations interétatiques et des positions communes envers l'extérieur, tout au moins dans le domaine commercial. Ce degré élevé d'harmonisation de la politique extérieure peut empêcher que des différences significatives ne mettent en cause sa viabilité. L'Union européenne et le Mercosul sont nés dans des conditions différentes et répondaient au départ à des objectifs distincts. La Communauté européenne, dans l'après-guerre, tendait à rendre impensable une guerre entre ses Etats membres. Le projet du Mercosul, dans le contexte de l'après guerre froide, a émergé en vue de répondre aux défis lancés par le marché global.

L'intégration profonde, dépassant le simple processus de coopération intergouvernementale, sous-entend un fort degré d'institutionnalisation. Dans le cas de l'Union européenne, l'exemple le plus avancé d'intégration, cela a impliqué une souveraineté partagée, la création de structures supranationales, comme la Commission européenne et la Cour de Justice.

Le déficit institutionnel du Mercosul est une faiblesse du processus, qui le rend plus vulnérable envers l'extérieur et l'expose au risque de désintégration par l'action de forces centrifuges, telles que les projets hémisphériques des Etats-Unis ou par ses

---

<sup>19</sup> Cf. Rapport Commun des Groupes de Travail d'EuroMeSCO, *Coopération politique et de sécurité ; contrôle des armements, mesures de confiance et prévention des conflits*, Lisbonne, 1997, [www.euromesco.net](http://www.euromesco.net).

crises internes, avec la crise brésilienne, à la fin des années 90 et ensuite avec la profonde crise argentine, de 2001-2002.

Certains Etats suivent des initiatives se voulant régionales et auxquelles un sigle est attribué, mais en l'absence de tout type d'institutions ou en face de l'extrême fragilité des institutions existantes, ces organisations régionales se voient dans l'impossibilité de définir des politiques communes, que ce soit du point de vue interne ou externe, c'est ce qu'on pourrait appeler le «régionalisme virtuel». L'inexistence de mécanismes permettant de contrebalancer les pouvoirs entre petits et grands Etats peut également signifier la tendance à l'intégration par l'hégémonie. Dans le cas du Mercosul, la faiblesse institutionnelle le rend moins capable de résister à la dissolution dans l'ALEA et fait ressortir encore plus clairement les asymétries existantes.

La plupart des Etats de l'Europe, de l'Amérique et de l'Afrique, ainsi que certains pays de l'Asie sont engagés dans des processus de régionalisation ou de coopération sous-régionale, dont l'importance varie. Ces projets ont cependant démontré que les Etats sont toujours des acteurs de poids, certainement décisifs, si l'on considère que les processus de régionalisation relèvent de leur initiative. L'Union européenne, revêtant la forme la plus avancée de constitutionnalisme supranational, est elle-même née, dans l'après-guerre, de la nécessité de survie et de reconstruction des Etats européens<sup>20</sup>.

Que le régionalisme soit né de l'initiative des Etats signifie également que ces derniers se doivent de mettre fin à une situation qui les plaçait comme les uniques acteurs du système, remontant au traité de Westphalie, au sein duquel les relations étaient dominées par la *power politics* et l'équilibre de puissance. Ce système permettait que la politique internationale soit essentiellement perçue au travers d'une perspective réaliste, à partir de pôles bien définis, situation que la bipolarité n'est pas venu modifier. Il est aujourd'hui impossible de ne concevoir la politique internationale qu'à partir des Etats et de la définition de leurs intérêts. Ceci est bien plus évident en ce qui concerne les Etats démocratiques, et particulièrement ceux qui se trouvent engagés dans des processus d'intégration profonde.

Il existe une tension entre régionalisme ouvert et intégration profonde. La plupart des Etats vont, très probablement, et ce d'ici à peu de temps, participer sous une forme ou une autre à des initiatives de régionalisme ouvert, notamment à celles promues par les Etats-Unis et l'Union européenne. En règle générale, ces processus sont asymétriques, du point de vue de la solidité de leurs institutions et de leur

---

<sup>20</sup> Marie-Françoise Durand, Álvaro de Vasconcelos, *op. cit.*

développement économique. Mais une telle situation ne va pas pour autant cesser de révéler de manière encore plus accentuée la nécessité des pays d'une région donnée de participer à des processus d'intégration profonde s'ils veulent devenir des acteurs de poids dans le système international. Cette question se pose particulièrement aux partenaires méditerranéens de l'Union européenne. Le PEM n'est pas un substitut de la coopération au Maghreb et dans le Moyen-Orient. Cette coopération sous-régionale est essentielle à la paix et au développement dans ces deux régions. Cette même question explique l'attitude des pays du Mercosul à ne pas vouloir se dissoudre dans l'ALEA.

### **Le régionalisme en tant que force structurante du multilatéralisme**

La différenciation entre les niveaux national, régional et international, bien qu'elle se soit atténuée, existe toujours.

La représentation démocratique et la citoyenneté continuent à s'exercer presque exclusivement à l'échelle nationale. Il s'agit également de la dimension que l'on retrouve le plus fréquemment dans le recours légitime à la violence. Il n'existe pas encore de démocraties supranationales et cette question demeure au centre du débat européen.

Le niveau régional semble être pour certains la dimension essentielle à la participation des acteurs économiques, scientifiques et technologiques, aux échanges mondiaux. L'intégration est perçue comme une condition à une insertion compétitive sur le marché international. Marquée par un pragmatisme libéral<sup>21</sup>, l'insertion sur le marché mondial se fait de manière graduelle et protégée, les Etats pouvant se reposer sur les avantages de leur appartenance à un marché régional.

Dans un modèle d'intégration profonde, comme celui que suit l'Union européenne, cela signifie qu'un ensemble de programmes spécifiques d'appui aux entreprises, d'infrastructures, de coopération scientifique et technologique soit mis en place. Ces programmes ont l'avantage de venir atténuer l'éventuel impact social négatif de la libre concurrence et de rendre le pays plus attrayant pour l'investissement extérieur et ses acteurs plus compétitifs.

---

<sup>21</sup> J'ai entendu cette expression pour la première fois au cours de l'intervention de M. Helio Jaguaribe lors du IVème Forum euro-latino-américain de Rome en 1996.

Le niveau régional apparaît également comme une nécessité pour que les Etats se sentent plus à même de peser dans l'ordre international. Il s'agit très certainement du cas de l'Union européenne ou du Mercosul, des pays de l'ASEAN, ou de l'ALENA.

Il existe cependant un ensemble de questions qui ne trouvent de réponse ni dans le cadre national ni dans le cadre régional, en raison de l'interdépendance croissante se vérifiant entre les diverses régions. Ceci est propre non seulement au domaine économique et financier mais aussi à celui de la sécurité (prolifération d'armes de destruction massive, trafic de drogue, certains aspects de la grande criminalité, terrorisme).

Ces problèmes exigent une concertation internationale et l'établissement de règles globales<sup>22</sup> qui soient acceptées par tous. Aucun Etat, ni même les Etats-Unis, n'est en mesure d'imposer seul de nouvelles règles du système international. Les organisations non gouvernementales ont également pris conscience du fait qu'elles n'auraient pas, sans une action internationale concertée, la capacité d'influencer l'évolution internationale dans des domaines tels que les droits de l'homme ou l'environnement.

Les regroupements régionaux auront ainsi tendance à concerter leurs positions, à établir des structures de coopération interrégionale et à devenir les principaux promoteurs d'une réglementation multilatérale du système international.

Dans cette optique, le multilatéralisme n'est pas synonyme d'un système multipolaire, comme celui préconisé par Jacques Chirac, mettant en balance pouvoirs et alliances changeantes et qui verrait par exemple l'Union européenne s'allier à la Chine ou au Japon pour contrebalancer sa relation avec les Etats-Unis. Il est au contraire synonyme d'un système fortement appuyé sur le rôle modérateur des Nations unies et sur la promotion de nouvelles règles dans les relations internationales, qui, selon les termes de Jean-Marie Guéhenno «*would be based neither on the indefinite supremacy of the United States, nor on the pursuit of independence and sovereignty as the ultimate goal of a political entity*»<sup>23</sup>. Dans la phase actuelle du système international, au sein duquel un seul pôle, celui des Etats-Unis, a des contours parfaitement définis (ce qui conduit certains à considérer l'actuel système comme unipolaire), le renforcement du régionalisme apparaît non seulement comme une condition nécessaire à l'équilibre de la vie mondiale, mais aussi comme facteur de sa régularisation. La politique anti-

---

<sup>22</sup> *Regular e Democratizar o Sistema Global*, Rapport du V<sup>e</sup> Forum euro-latino-américain, IEEI, Lisbonne, 1998.

<sup>23</sup> Jean-Marie Guéhenno, «The Impact of Globalisation on Strategy», IISS 40th Annual Conference, Oxford, 3-6 septembre 1998.

terroriste de l'administration Bush ne s'appuie ni sur les Nations unies, ni sur le régionalisme, mais sur une coalition de puissances. La fin de la bipolarité qui paralysait les Nations unies permet que ce projet soit envisagé.

C'est ici que surgit le multirégionalisme – compris non comme une subversion mais comme un renforcement du multilatéralisme – permettant de reconnaître l'identité des processus d'intégration et de les doter d'une capacité structurante dans la définition du système international. Ce modèle présuppose que les processus d'intégration – tout en conservant leurs caractéristiques et leurs rythmes distincts – aient tendance à aller *au-delà du commerce* et à revêtir, tôt ou tard, une dimension politique qui devra être soutenue par une architecture institutionnelle.

Les promoteurs du régionalisme moderne sont défenseurs du multilatéralisme et de la régularisation de l'ordre international. En cette phase pessimiste de l'après guerre froide, marquée par la prédominance américaine et l'excessive dépendance vis-à-vis des Etats-Unis pour la résolution des crises, la tendance à l'unilatéralisme s'accompagne par moments d'isolationnisme et le régionalisme apparaît comme le pilier essentiel du multilatéralisme et de la régularisation. La politique antiterroriste de l'administration Bush ne s'appuie ni sur les Nations unies, ni sur le régionalisme, mais sur une coalition de puissances. Les Etats-Unis s'assument, comme le souligne Joseph Nye<sup>24</sup>, comme les juges unilatéraux de ceux qui soutiennent ou non le terrorisme. La manière dont a organisée la réponse aux attentats terroristes par les Etats-Unis n'a fait qu'augmenter les préoccupations envers les tendances unilatéralistes de l'actuelle administration américaine.

### Conditions à la réussite

L'intégration profonde, qui est une association librement consentie et démocratiquement légitimée, si elle ne doit pas obéir à un modèle unique, présuppose cependant toujours qu'il y ait un degré élevé de convergence politique entre les Etats qui la composent et la décision d'atteindre un degré significatif de convergence économique, de poursuivre des objectifs communs et de résoudre d'éventuels différends

---

<sup>24</sup> Joseph Nye, «Between Concert and Unilateralism», *The National Interest*, n. 66, Hiver 2001/2002.

par la concertation. Les processus d'intégration résultent d'une décision souveraine des Etats de se soumettre volontairement à une discipline collective. La légitimation publique de cet exercice de discipline auto-imposé est une condition à leur stabilité et à leur durabilité<sup>25</sup>.

Le modèle européen repose sur la relation, établie dans les traités (authentique processus constitutionnel), entre intégration économique et finalité politique. L'intégration par le marché liée à la création d'institutions stables et démocratiques a pour objectif de surmonter les rivalités historiques traditionnelles, de faire converger les politiques extérieures et de sécurité des Etats membres, et consolider leurs démocraties et de garantir des relations pacifiques. C'est avant tout pour renforcer leur processus démocratique que les nouveaux régimes du Portugal et de l'Espagne ont établi comme objectif prioritaire l'intégration européenne. Les motivations qui sont aujourd'hui à la base de l'élargissement de l'Union à l'Europe centrale, fondamentalement orienté vers la consolidation de la transition démocratique, sont de nature similaire.

Les projets d'intégration régionale entre Etats non démocratiques ont eu en règle générale peu de succès – que l'on observe à cet égard l'échec de l'Union du Maghreb Arabe, regroupant le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, la Libye et la Mauritanie, malgré la grande portée de son traité constitutif. Les processus de coopération politique intergouvernementale (avec ou sans dimension de coopération économique) n'ont pas besoin, pour se développer, de reposer sur la convergence démocratique de ses membres, d'autant qu'à leur origine il y avait des problèmes spécifiques de sécurité internationale ou régionale au lieu d'une solidarité pour le maintien des régimes en place. Certains ont réussi, comme l'ASEAN, qui se trouve cependant aujourd'hui devant la nécessité de trouver une nouvelle plate-forme de convergence capable de freiner les tendances à la conflictualité interétatique. La difficulté ressentie par les pays de l'ASEAN à s'adapter à l'après guerre froide est d'ailleurs commune à un ensemble très diversifié d'organisations régionales qui sont nées d'elle ou à cause d'elle. Le caractère non démocratique de la plupart des pays de l'ASEAN est certainement à l'origine de ses difficultés et de la réticence des pays démocratiques de l'Asie, comme le Japon, à les rejoindre.

Si nous comparons les progrès du Mercosul, malgré ses difficultés, et l'échec de l'Union du Maghreb Arabe, nous constatons que : a) aussi bien pour le Mercosul

---

<sup>25</sup> Voir conclusions présentées par l'auteur au cours de la session de clôture du Forum ibéro-américain de relations internationales, IEEI, Porto, les 12 et 13 octobre 1998.

que dans le cas de l'UMA, les gouvernements des deux régions se sont rendu compte des limites de l'Etat national dans le contexte de la globalisation ; b) la culture nationaliste traditionnelle, en revanche, pèse encore d'un poids bien plus lourd en Afrique du Nord<sup>26</sup> que dans le cône Sud de l'Amérique latine ; c) alors qu'il y a convergence politique démocratique dans le Mercosul, en Afrique du Nord, la convergence politique fait défaut et les réformes politiques sont encore timides.

Au Moyen-Orient, la nécessité de créer un nouveau type de rapports entre voisins a favorisé, après Oslo, la coopération régionale. Mais ces projets ont échoué avec la rupture du processus de paix dans une démonstration claire que la culture stratégique dominante n'avait pas changé, et au sein de laquelle une politique de puissance continuait à s'imposer<sup>27</sup>.

La conception de la coopération régionale sous ses plus divers aspects en tant que facteur essentiel à la construction de la paix transparaisait dans les différents schémas de coopération multilatérale mis en marche depuis la conférence de Madrid de 1991, notamment dans les cinq groupes de travail : sécurité régionale et contrôle des armements, économie et développement régional, réfugiés, eau et environnement. L'interruption du processus de paix a conduit au blocage des négociations multilatérales.

L'analyse des différentes formes de régionalisme, de ses réussites et de ses échecs, permet de conclure que son succès semble lié aux propres progrès de la démocratie. Ce n'est pas par hasard que ses plus grands succès ont touché l'Europe et l'Amérique. En Asie et en Afrique, où les régimes démocratiques tardent à s'établir, les initiatives régionales ont du mal à aboutir.

Des expériences d'intégration et de coopération régionale existantes, nous pouvons conclure un ensemble de caractéristiques communes :

– L'Etat est un acteur important du processus, certainement décisif, si l'on considère que les projets d'intégration régionale relèvent de son initiative.

– La coopération régionale, comme le dit Edgar Morin, naît de l'affirmation du principe associatif et de l'affaiblissement des courants isolationnistes et nationalistes radicaux.

---

<sup>26</sup> Abdallah Saaf, *Le discours stratégique arabe, constantes et variations*, Cahier du Lumiar, Lisbonne, IEEI, 1994.

<sup>27</sup> Voir la communication de Gamal Soltan, «Divergences et convergences autour de la Méditerranée sur le PEM», *Conférence annuelle d'Euromesco*, Londres, 1998.

– La coopération régionale implique la délégitimation de la définition par les Etats du partenariat comme un ennemi et une volonté de dépasser la culture de la politique de puissance.

– Un degré élevé de convergence démocratique est indispensable à la réussite de projets d'intégration profonde. Les projets d'intégration et de coopération régionale sont pour leur part un facteur de consolidation de l'Etat de droit et de la démocratie (Portugal, Espagne, Brésil, Argentine).

– Les processus d'intégration résultent d'une décision souveraine des Etats qui s'assujettissent volontairement à une discipline collective. La légitimation publique de cet exercice de discipline auto-imposé est la condition de sa viabilité et de sa durabilité. L'engagement direct des dirigeants politiques, d'entrepreneurs, de syndicats et d'autres secteurs de la société civile est essentiel à la légitimité sociale des processus de coopération et d'intégration.

– La société civile et ses organisations sont appelées à jouer un rôle croissant dans le lancement et la consolidation de projets de coopération régionale.

– Les réseaux non gouvernementaux, mais aussi gouvernementaux, facilités par la globalisation de l'information jouent aujourd'hui un rôle important dans la création de courants d'opinion transnationaux. Paradoxalement, la diminution de l'importance de l'Etat national contribue à renforcer la société civile et donc à rendre les citoyens plus actifs et informés. Les Etats impliqués dans des espaces d'intégration doivent promouvoir le travail de ces réseaux, prenant en compte leur rôle dans le renforcement de la durabilité publique du processus, la mobilisation des citoyens et l'élargissement d'une connaissance mutuelle dans tous les domaines.

– La coopération régionale, comme le montrent les expériences actuelles, se développe à partir de projets économiques, politiques, militaires bien concrets, reposant sur des intérêts communs. L'ouverture économique qui caractérise la politique commerciale de la plupart des Etats et qui semble liée au phénomène de la globalisation n'implique pas que tous les Etats d'une région déterminée soient disponibles pour trouver ou bien rendre effectif un terrain favorable dans la région, et s'encadrera dans une relation avec des partenaires extra-régionaux. L'intégration se développe de forme graduelle à partir d'un petit nombre d'Etats.

– La coopération régionale doit répondre aux problèmes de pauvreté, de marginalisation sociale et des asymétries en matière de développement.

– La coopération régionale rend possible et implique une nouvelle doctrine militaire et la subordination du pouvoir militaire au politique, la prédominance d'entités civiles dans la formulation et la conduite de la politique de défense. Cela suppo-

se, pour certains pays, une redéfinition de leur concept de sécurité et la relativisation du rôle de l'armée.

– Les projets d'intégration qui ont abouti contenaient une clause démocratique, exigeant aux Etats candidats à la qualité de membre d'être démocratiques et prévoyant la prise de sanctions contre des Etats qui cesseraient d'être des démocraties et impliquaient la reconnaissance du rôle des Etats et la recherche constante de leurs intérêts communs ; la légitimité sociale ; l'acceptation d'une discipline collective ; une nouvelle culture stratégique et militaire et la création de courants d'opinion transnationaux par l'action des réseaux.

### Régionalisme et identité culturelle

Le régionalisme coexiste dans le monde avec l'émergence du nationalisme identitaire, des «politiques de culture» et la popularité de la théorie de Huntington sur les chocs inévitables des civilisations, notamment de l'occidentale avec l'islamique. Cette théorie est le miroir des théories de l'islamisme radical selon la version extrême de Ben Laden ou d'autres comme celle du FIS algérien.

Les projets d'intégration qui ont abouti jusqu'à ce jour ont été ceux qui ont résisté à une définition culturelle ou civilisationnelle. Il s'est agi des projets, comme l'UE, le Mercosul ou l'ALENA, qui se sont définis en fonction d'objectifs politiques et économiques. Leur dimension est, à l'heure actuelle, non pas continentale mais sous-régionale. Cependant, on vérifie aujourd'hui une tendance à définir l'identité des unités politiques à partir de valeurs culturelles et religieuses. En ce qui concerne le régionalisme, nous assistons à une évolution vers la continentalisation et par là à son renforcement dans un espace culturel donné. Il s'agit clairement de l'orientation de l'Union européenne qui va très probablement s'élargir à l'Est dans les prochaines décennies et consolider une région pan-européenne. Le Mercosul tend à devenir le noyau de cohésion de l'intégration en Amérique du Sud et les Etats-Unis consolident l'ALENA en Amérique du Nord et préconisent une zone de libre-échange s'étendant à l'ensemble du continent américain<sup>28</sup>. En Asie du Sud-Est, certains leaders de l'ASEAN

---

<sup>28</sup> Voir Alfredo Valladão, «Amériques : la relance de l'intégration continentale», in *La Régionalisation du Système International*, op. cit.

ont tenté de poser, bien que sans succès, la question des valeurs asiatiques en tant qu'élément d'identification du projet. La démocratisation de l'Indonésie, le processus d'indépendance du Timor oriental et le renfort du courant démocratique dans d'autres pays de la région, sont venus apporter des conditions plus favorables à l'intégration régionale et affaiblir le courant culturaliste et relativiste. Mais le futur de la régionalisation de l'Asie orientale va-t-il nécessairement impliquer une construction à l'échelle continentale, englobant la Chine et le Japon, à partir d'une définition culturelle de son identité ?

L'analyse des actuels processus de régionalisation révèle que ceux qui ont résulté se sont appuyés sur la construction d'une convergence politique déterminée. Les pays arabes, au-delà d'une langue commune, d'une forte convergence religieuse et d'un sentiment de solidarité au niveau des opinions publiques, défendent des positions opposées à l'égard des conflits militaires, comme cela a été le cas lors de la guerre du Golfe.

La question de l'identité joue également un rôle important dans le débat sur l'intégration dans les pays de la rive Sud de la Méditerranée, dans les pays arabes, mais aussi en Israël. La Ligue Arabe préconise la création d'un Marché arabe commun, sans succès pour le moment et avec peu de probabilités, dans le contexte actuel, de venir à se concrétiser. Le discours pan-arabiste, reposant sur l'idée d'un retour à l'« âge d'or du monde arabe », même s'il garde un certain écho, perd l'appui des secteurs les plus dynamiques des pays arabes. La version plus récente de l'intégration identitaire est celle qui a été préconisée par les courants de l'islamisme politique, mais le panislamisme, malgré sa popularité auprès de secteurs significatifs de la population reste, avant tout, une forme de nationalisme qui substitue le panarabisme discrédité.

La coopération régionale sur la rive Sud de la Méditerranée a plus de chance de réussir au niveau sous-régional et implique aussi le refus d'une identité culturelle du projet. Tous les pays de la région, spécialement Israël, ne partagent pas la même culture. En mettant l'accent sur une culture uniforme, on met au second plan les questions politiques, économiques et sociales qui sont précisément l'objectif de l'intégration. La dimension essentiellement politique des projets d'intégration est donc particulièrement importante.

Au niveau sous-régional, on peut conclure que l'établissement de la coopération en tant que principe directeur restera improbable tant que la politique d'identité prévaudra sur la politique d'intérêts. Les politiques d'identité et le nationalisme radical sont une entrave majeure à la coopération régionale et dans certains cas, à l'existence

de relations interétatiques normales. Un courant fonctionnaliste gagne pourtant de l'ampleur parmi les intellectuels en Afrique du Nord, qui correspond au passage du courant culturaliste à une préoccupation utilitariste.

Dans l'Union européenne, cette question s'insère dans le débat sur l'élargissement à la Turquie et dans le cadre de la problématique de l'émigration. L'identité de l'UE, selon les propres termes du Traité d'Amsterdam, est politique, et non pas culturelle ou religieuse. Certains préconisent une définition chrétienne de l'identité européenne qui exclurait non seulement la Turquie, mais aussi les millions de musulmans citoyens de l'Union européenne. Une telle définition mettrait en cause les principes et les valeurs de nature politique sur lesquels elle a été fondée, visant à l'intégration autour d'un même objectif de l'énorme diversité étatique, régionale et culturelle des pays de l'Europe. La raison du succès de l'Union européenne est d'être un projet d'intégration ouverte – «l'ouverture implique, avant tout, une société plurielle qui défende les valeurs de la démocratie politique, de la diversité culturelle et religieuse, de la libre concurrence, de la participation des citoyens, de l'associationnisme et de la souveraineté partagée, et qui projette et promeuve ces valeurs dans ses relations extérieures. Cela impose également qu'elle affirme son opposition à la création de blocs économiques fermés et de défendre le multilatéralisme fondé sur le régionalisme, soit dans le cadre des Nations unies, soit dans celui de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)»<sup>29</sup>.

Un monde reposant sur des blocs géants à dimension continentale et se définissant culturellement serait bien dangereux. Bien que nous en soyons loin, le risque que représente la tendance au nationalisme identitaire ne doit pas être sous-estimé.

### Intégration et résolution de conflits

Du point de vue de la sécurité, il est indiscutable que les processus de régionalisation sont des facteurs modérateurs des tensions interétatiques. Plus un processus est profond, plus il agit positivement sur les relations entre pays voisins. La guerre entre les Etats membres de l'Union européenne, est devenue impensable. Dans le

---

<sup>29</sup> Voir «A lógica da integração aberta, base de um novo regionalismo» par Guilherme d'Oliveira Martins et Álvaro de Vasconcelos, *A Integração aberta*, Lisbonne, IEEI, 1995.

Mercosul, le Brésil et l'Argentine ont abandonné leurs projets nucléaires et ont cessé de se considérer mutuellement comme des ennemis potentiels.

Dans les autres régions, l'appartenance à des projets dits d'intégration régionale, n'a pas empêché les confrontations militaires entre deux Etats membres ; il en a été ainsi entre l'Equateur et le Pérou, tous deux membres de la Communauté andine, qui a tout au plus joué un rôle d'amortisseur dans cette crise. Dans ce cas, l'absence d'une convergence politique fondée sur la démocratie explique non seulement la faiblesse de l'intégration mais aussi la conflictualité interétatique.

D'autres projets de coopération régionale, comme la SADC ou la CEDEAO, dont les objectifs étaient à l'origine principalement de nature économique, ont progressivement gagné une dimension militaire pour servir d'instruments de défense de régimes contestés par des oppositions armées et de sous-traitants, pas toujours efficaces, des Nations unies, en résultat du manque de volonté d'intervention des membres du Conseil de sécurité. A cet égard, la CEDEAO/ECOMOG a été perçue à plusieurs reprises comme l'instrument de volonté d'hégémonie du Nigeria<sup>30</sup>.

La relation entre régionalisme et sécurité est d'ailleurs assez complexe. Les projets de régionalisme démocratique que nous avons qualifiés d'intégration ouverte sont, indiscutablement, un facteur de paix, une garantie contre l'éventualité d'une guerre entre Etats membres, une puissante mesure de confiance mutuelle. Les autres formes de régionalisme peuvent modérer les crises mais ne sont pas, une garantie contre les conflits interétatiques et peuvent même servir des projets hégémoniques.

Des projets de régionalisme ouvert comme le PEM ont été conçus en vue de répondre à des défis politiques de sécurité, cette dimension étant également présente dans l'ALENA. Pour l'Union européenne, le PEM devrait contribuer au développement économique et aux réformes politiques en Afrique du Nord et dans le Moyen-Orient pour éviter l'expansion de l'islamisme radical. Il s'agirait aussi d'une mesure de confiance mutuelle, d'un amortisseur des perceptions négatives réciproques qui se sont développées entre les deux rives de la Méditerranée. La portée et l'efficacité politique de cette forme de régionalisme n'ont pas encore pu être mesurées. Certains considèrent que la motivation de sécurité est trop centrale et qu'il y a là une dérive vers le tout-sécuritaire<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Voir article de Winrich Kühne (coll.) in *Gestion de crise et règlement des conflits en Afrique subsaharienne : rôle de l'UEO*, Cahiers de Chaillot n.° 22, Paris, IES, décembre 1995.

<sup>31</sup> Voir Béatrice Hibou, Luis Martinez, «Le Partenariat euro-Maghreb», in *La Régionalisation du Système International*, op. cit.

Le PEM gère cependant une dynamique relationnelle différente, entre plusieurs secteurs de la société qui pourra, à long terme, devenir un facteur de réforme politique et de paix. La notion de long terme est ici indispensable pour que les initiatives de régionalisme ouvert dans le domaine de la sécurité aient un impact significatif. Il est vrai toutefois que de nombreuses questions de sécurité dépendent de réponses à court terme et devraient susciter des politiques de coaction, y compris militaires, au lieu de politiques d'inclusion. Jacques Delors, à l'époque président de la Commission, allait déclarer : «J'ai été convaincu, lorsque j'ai visité Belgrade en mai 1990, que les arguments économiques, pour cohérents qu'ils soient, n'allaient pas convaincre les auteurs des catastrophes futures et les faire reculer de leurs positions<sup>32</sup>.».

Des espaces régionaux pourront-ils remplacer les Nations unies ou des organisations de sécurité telles que l'OTAN dans la gestion de conflits, en projetant leur pouvoir militaire au-delà de leurs frontières ? L'expérience européenne révèle la difficulté que représente le développement d'une politique de défense commune entre des Etats engagés dans des processus d'intégration économiques et politiques, dans la construction d'une puissance civile. Le maintien de la cohésion du groupe apparaît comme prioritaire sur le besoin d'agir en relation à des conflits hors de l'espace intégré.

Il faut faire référence à cet égard aux projets de régionalisation qui sortent du cadre continental et qui se destinent à des pays à forte différenciation culturelle : l'APEC, malgré la nature presque exclusivement commerciale de son programme ou le plus ambitieux partenariat euro-méditerranéen. L'ALENA, de son côté, a été la première expérience de régionalisme à impliquer des pays du Nord et du Sud, franchissant la ligne de séparation traditionnelle entre premier et tiers monde, et que certains ont appelé régionalisme Nord-Sud. La même logique existe dans la proposition de l'Union européenne de créer une zone de libre-échange avec les pays du Sud dont la concrétisation est assez difficile.

### La politique de l'Union européenne

L'Union européenne n'a pas encore été capable de mettre en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) cohérente et efficace et les progrès

---

<sup>32</sup> Jacques Delors, «Questions concerning European Security», discours prononcé à la Conférence annuelle de l'IISS, Bruxelles, 10 septembre 1993.

faits à partir d'Amsterdam de ce point de vue n'ont pas été décisifs. Ce serait cependant une profonde erreur de penser que la politique extérieure de l'Union est inexistante : il suffit d'observer sa politique économique envers l'extérieur, son aide au développement, les relations qu'elle entretient avec les autres groupes régionaux, pour constater le contraire. Il est indiscutable que l'Union, bien qu'elle ne réunisse pas tous les attributs classiques d'une puissance, ou peut-être pour cette même raison, exerce un pouvoir d'attraction, de par son modèle, à l'échelle mondiale.

En Europe, l'adhésion à l'Union est un facteur déterminant pour la consolidation démocratique et de paix. Il en a été ainsi pour le Portugal et l'Espagne qui ont vu leurs relations se normaliser, à la manière du rapprochement franco-allemand. La même politique d'inclusion est aujourd'hui suivie par rapport aux nouvelles démocraties de l'Europe centrale et la Communauté européenne continue à jouer un rôle décisif dans la consolidation démocratique sur le Continent. L'Union se doit pour cette raison, non seulement de promouvoir l'intégration et la coopération régionale, mais aussi d'établir des liens de coopération privilégiés surtout lorsqu'ils tendent vers l'intégration profonde.

La vision de la politique étrangère de l'Union renvoie à la perception de son propre modèle d'intégration, à la promotion de l'intégration ouverte et de l'organisation du système international à partir des différents noyaux d'intégration dans la perspective du multirégionalisme. Dans l'optique de réduire les asymétries mondiales, l'Union européenne a commencé à mettre en place des organisations macrorégionales, sur la base, non du protectionnisme, mais de la démocratie, du multilatéralisme et du cosmopolitisme<sup>33</sup>.

Les Etats de l'Union assurent la promotion depuis des années d'un dialogue politique de groupe à groupe<sup>34</sup>, d'abord dans le cadre de la coopération économique européenne et ensuite de la PESC, avec plusieurs groupes régionaux, comme l'ASEAN, le Groupe de Rio, et le Groupe S. José. L'expérience la plus réussie de ces dialogues a été celui engagé avec le Groupe S. José, par l'influence que l'Europe a eue dans la recherche d'une solution pacifique au conflit du Nicaragua. On a cependant pu constater que la fragilité des institutions et la politique des partenaires de l'Union ont bien

---

<sup>33</sup> Voir Mario Telò, «La PESC après Amsterdam : une nouvelle dimension de l'UE sur la scène mondiale ?» in *La régionalisation du système international*, op. cit.

<sup>34</sup> Pour une analyse plus approfondie de l'expérience du dialogue de groupe à groupe, voir Geoffrey Edwards, Elfriede Regelsberger, *Europe's global links*, Londres, 1990.

souvent nuit à cette politique de groupe à groupe qui s'est en règle générale résumée à un exercice déclaratoire. Ce dialogue est aujourd'hui mené au niveau continental, par une politique au sommet, comme celui avec l'Asie (Londres, 1997) avec l'Amérique latine et les Caraïbes (Rio, 1999) et avec l'Afrique (Le Caire, 2000).

Les acquis de ce dialogue ne doivent pas pour autant être sous-estimés. Il s'efforce en effet de préférer le multilatéralisme à l'unilatéralisme, de défendre les droits de l'homme et la démocratie ainsi que la résolution pacifique des conflits.

Ces relations peuvent et doivent gagner en substance et aller au-delà du déclaratoire, ce qui sera possible si l'Union établit une liaison entre la coopération politique et les accords commerciaux.

L'Union doit privilégier les relations qu'elle entretient avec les groupes régionaux prônant l'intégration ouverte, comme le Mercosul, ou avec ceux pouvant potentiellement adhérer à un tel processus, comme la CEI, l'ASEAN, la SADC ou un groupe qui unirait le Japon et la Corée du Sud. Il est nécessaire à cet effet que l'Union continue à encourager et à soutenir les transitions démocratiques de ces régions et le renforcement institutionnel des processus d'intégration.

L'Union a besoin de promouvoir sa propre forme de régionalisme ouvert, en concluant des accords interrégionaux, des accords commerciaux et en engageant une coopération politique avec d'autres communautés économiques. Les identités de ces pôles régionaux du nouveau système international devront primer sur une simple dissolution de ces acteurs dans un nouvel espace de libre-échange. La politique de l'Union envers l'Amérique latine est un cas d'école de cette forme de régionalisme. Le Mercosul est en effet le projet d'intégration qui se rapproche le plus de celui de l'Union et du concept d'intégration ouverte. Depuis 1992, l'Union a institutionnalisé un dialogue politique avec le Mercosul et a défini un accord cadre interrégional en 1995. Elle négocie actuellement un accord commercial qui suscite l'opposition de certains secteurs européens, notamment du lobby agricole. D'autres accords dans les domaines politique et de sécurité, social et culturel seront également essentiels à l'établissement d'une relation solide entre l'Union et le Mercosul. Il est nécessaire que l'Union européenne privilégie ces accords, de nature intercommunautaire, en exerçant une forme de discrimination positive par rapport aux communautés composées de pays démocratiques. Ce type d'accords correspond à la projection de la vision stratégique de l'Union, dans une perspective multilatérale, de la réorganisation du système international. L'expérience de l'accord avec le Mercosul, dès lors que les conditions à cette fin soient réunies, pourrait alors être tentée avec d'autres groupes régionaux. Le Traité d'Amsterdam a en ce sens réaffirmé le

caractère démocratique de l'Union européenne ainsi que la défense de ses principes fondamentaux.

L'hypothèse de la mise en place d'un système multilatéral efficace, où le régionalisme serait un facteur structurant est loin de dépendre uniquement de l'Union européenne. Les Etats-Unis sont indispensables à tout projet de dimension globale et il est certain que l'actuelle administration américaine n'est pas proprement dit enthousiaste face au multilatéralisme. Si les gouvernements européens s'impliquaient véritablement dans le projet d'un monde multilatéral, ils pourraient faire voir aux Américains l'avantage de participer à cet effort, en démontrant qu'il serait garant de plus de sécurité et de plus de justice, et pas seulement un instrument pour limiter le pouvoir nord-américain. La lutte antiterroriste est un bon exemple de ce qui peut être fait au niveau multilatéral. On ne peut pas en dire de même du régionalisme – la conception du monde de George W. Bush ne favorise pas l'intégration mais bien les intérêts et les coalitions *ad hoc*. C'est ce qui explique la méfiance ressentie envers la politique de défense européenne et ses avancées, notamment dans le domaine des nouvelles technologies. En matière de défense, l'Union européenne doit être capable d'agir, pour être capable de convaincre. Il est nécessaire qu'elle concrétise sa politique de défense et la rende efficace, en la dotant d'instruments politiques et militaires qui lui permettront de lancer des opérations au moment opportun, décisives sur le plan de la sécurité régionale et significatives sur le plan de la sécurité internationale. Si c'était le cas, l'Union aurait le meilleur argument possible pour convaincre les Américains du bien-fondé de son initiative, aussi indispensable que l'est aujourd'hui l'euro. En somme, «multilatéraliser» les Etats-Unis est une priorité centrale de la politique extérieure et de sécurité européenne, condition de sa pleine réussite.

## **LE PARTENARIAT EURO-MÉDITERRANÉEN ET LA COOPÉRATION SUD-SUD<sup>35</sup>**

Le partenariat euro-méditerranéen est un projet de régionalisme ouvert visant à la création d'une zone de libre-échange aux environs de 2010, la MEFTA (zone de

---

<sup>35</sup> Cette partie reprend une part des résultats des recherches et des réflexions qui ont été menées dans le cadre du Groupe de travail EuroMeSCo sur l'intégration et la coopération sous-régionale en Méditerranée.

libre-échange euro-méditerranéenne). Le partenariat euro-méditerranéen correspond à la nécessité d'élargir l'espace d'intégration économique vers le Sud. Avec la constitution d'une zone de libre-échange euro-méditerranéenne, les pays du Maghreb et du Moyen-Orient se verraient insérés dans une forme avancée de régionalisme ouvert. La zone de libre-échange viendrait en effet s'ajouter à la coopération déjà existante dans le domaine politique et de sécurité, culturel et social. Rappelons qu'il s'agit d'appliquer au Sud le modèle d'inclusion qui a réussi pour la consolidation de la démocratie et le développement durable dans plusieurs pays européens, du Portugal à la Pologne. La zone de libre-échange ne devait pas être conçue comme une fin en soi mais comme un instrument pour atteindre à long terme des objectifs semblables en Méditerranée. Il s'agit de l'instrument qui devrait permettre d'atteindre l'objectif plus ambitieux d'établir une zone de prospérité partagée et de paix.

Pour l'Union européenne, le PEM devrait contribuer au développement économique et aux réformes politiques en Afrique du Nord et au Moyen-Orient. Il s'agirait aussi d'une mesure de confiance mutuelle, d'un amortisseur des perceptions négatives réciproques qui se sont développées sur les deux rives de la Méditerranée. Le PEM gère une dynamique relationnelle différente, entre plusieurs secteurs de la société qui pourra, à terme, devenir un facteur de réforme politique et de paix. Le PEM peut contribuer à l'expansion de la démocratie, au respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit et ce faisant pourra créer les conditions nécessaires à la convergence politique entre ses membres.

Le partenariat euro-méditerranéen n'est pas pour autant un substitut de la coopération et de l'intégration sous-régionale dans le Sud de la Méditerranée. La méthode actuelle qui consiste en l'établissement d'accords d'association euro-méditerranéens «bi-multilatéraux», c'est-à-dire entre l'Union européenne et ses Etats membres et chacun des pays de la rive Sud est loin d'être la plus appropriée. Avec cette méthode, les pays d'Afrique du Nord persistent à approfondir solitairement leurs relations avec l'Union européenne, dans une perspective de concurrence entre pays voisins, éloignant par là l'horizon de la coopération sous-régionale. Au cours de la

---

L'objectif de ce groupe de travail était de mesurer l'importance de la coopération régionale au Maghreb et au Moyen-Orient pour la réussite du partenariat euro-méditerranéen, selon la perspective des relations euro-méditerranéennes et celle plus large de la globalisation et de la tendance à la régionalisation. Ont participé au projet Álvaro Vasconcelos (coordinateur), Driss Khrouz, Hafedh Zaafrane, Mohand Melbouci, Fouad Ammor, Gamal Soltan, Mark Heller, Ghassan Omet, Emad Gad, Mahdi Abdul Hadi et Fatih Tayfur. (Voir liste des contributions en fin de volume).

réunion ministérielle de Malte, l'accent a été mis sur la nécessité de développer les relations entre les partenaires du Sud à la recherche d'une plus grande harmonisation, compatible avec le marché interne européen. Cet objectif est certainement important, mais reste insuffisant : la coopération régionale euro-méditerranéenne ne représente que 10% du MEDA.

Une méthode mettant l'accent sur les accords multilatéraux, entre l'Union européenne et chaque pays considéré individuellement, aurait pour conséquence de renforcer la perception de relations asymétriques sous tous les points de vue, institutionnels, politiques, économiques et militaires, et viendrait alimenter la méfiance des courants politiques à l'égard du PEM. La coopération sous-régionale Sud-Sud au Maghreb et au Moyen-Orient conférerait un plus grand équilibre aux relations Nord-Sud. L'encouragement, dans le cadre du PEM, à la coopération Sud-Sud ou à des projets de coopération régionale impliquant l'ensemble des partenaires pourrait aller dans ce sens. La création de la MEFTA va poser le problème de l'institutionnalisation et de la création de structures de résolution de conflits.

La convergence Nord-Sud et Sud-Sud recherchée par le PEM repose aussi sur une stratégie à long terme. Ce n'est que sur le long terme, en effet, que les initiatives de régionalisme ouvert pourront avoir un impact significatif dans le domaine de la sécurité. Il y a, cependant, dans la zone couverte par le PEM, des questions politiques et de sécurité qui exigent plutôt des réponses à court terme.

La sécurité comme le démontre l'expérience de la région ou l'exemple de la Yougoslavie est «paramount» pour tout le reste. Du point de vue politique et de la sécurité, les grands défis pour atteindre l'objectif recherché peuvent ainsi être succinctement énumérés :

- Prédominance de politiques d'exclusion, y compris de nature identitaire par rapport aux politiques d'association et de coopération ;
- Faiblesse de l'implémentation des mesures de confiance mutuelle ;
- Terrorisme et grande criminalité ;
- Tensions interétatiques ;
- Prolifération ;
- Autoritarisme et violation des droits de l'homme ;
- Xénophobie et non respect du droit des émigrants ;
- Difficultés de circulation des personnes et de l'information.

Si nous regardons succinctement ces problèmes, nous constatons que ceux qui ont des conséquences directes sur la sécurité, le terrorisme, la prolifération et les tensions interétatiques sont essentiellement de nature Sud-Sud ou internes. Les pro-

blèmes interétatiques et sociaux ont une dimension Nord-Sud ou sont internes aux pays du Sud et du Nord.

– Si nous considérons la question du terrorisme, nous pouvons conclure que l'essentiel du problème se pose au Maghreb et au Moyen-Orient, bien qu'il ait également une dimension Nord-Sud. En 1997, par exemple, 118 personnes ont été victimes du terrorisme au Moyen-Orient. En Algérie, entre 1992 et 1999, près de 100.000 victimes ont péri. En Europe, le dernier acte de terrorisme ayant une dimension méditerranéenne remonte aux attentats de Paris, en 1995, qui ont fait 8 morts et 41 blessés. Le terrorisme est un des problèmes majeurs du Moyen-Orient et un facteur de méfiance et d'entrave pour la coopération bilatérale et sous-régionale.

– Les tensions pouvant avoir des répercussions militaires dont on témoigne aujourd'hui ont, pour l'essentiel, une dimension Sud-Sud ou Nord-Nord (Balkans). L'unique exception découle de la position particulière de la Turquie. Près de onze zones de conflits peuvent être signalées, dix desquels ont une dimension Sud-Sud.

Au Maghreb et au Moyen-Orient les conflits territoriaux, les questions nationales non résolues et la course aux armements continuent d'alimenter les tensions Sud-Sud et nuisent aux projets de coopération régionale. Les grands problèmes sociopolitiques et de sécurité, tels que les conséquences de l'émigration, la rareté de ressources hydrauliques ou le terrorisme revêtent une dimension internationale, mais ils relèvent essentiellement de la dimension Sud-Sud et sous-régionale. Pourtant, la plupart des initiatives de confiance mutuelle qui ont été prises en matière de sécurité (par ex. les dialogues méditerranéens avec l'OTAN et l'UEO) ont un caractère Nord-Sud. C'est donc à ce niveau qu'il est nécessaire de développer les initiatives qui vont changer les relations de sécurité et la méfiance mutuelle.

### **La coopération sous-régionale : facteur clef du PEM.**

La coopération sous-régionale et même les progrès significatifs du PEM sont dépendants de la résolution de problèmes de sécurité Sud-Sud ou internes aux pays du Sud. Il s'agit certainement d'un élément d'un «cercle vicieux» qui devrait changer la situation de la sécurité. Pour cela il est nécessaire de comprendre, comme l'ont fait plusieurs Etats, mais pas la totalité d'entre eux, que la coopération régionale, économique ou politique, est une forme plus appropriée pour garantir la sécurité que le traditionnel équilibre des pouvoirs.

La réussite du partenariat euro-méditerranéen est directement liée à celle de la coopération et de l'intégration au Moyen-Orient et au Maghreb. C'est à cette seule condition qu'un vaste espace intégré euro-méditerranéen aura des chances de voir le jour et de se pérenniser. La coopération et l'intégration sous-régionale sont les moyens les plus efficaces pour atteindre les objectifs centraux du partenariat, à savoir la paix et le développement.

Cela est d'autant plus important qu'en l'absence de perspectives d'intégration dans l'Union, ces objectifs impliquent, au-delà de la création d'une zone de libre-échange euro-méditerranéenne, la formation de groupes sous-régionaux. La situation des pays au Maghreb et au Moyen-Orient est différente de celle des pays d'Europe centrale, dont la perspective est de devenir membres de l'Union européenne. Les «bénéfices» que les membres du partenariat euro-méditerranéen pourront recueillir du progrès significatif des relations sous-régionales rebondiront sur leur propre pays, sous la forme du développement, de l'allègement des tensions Sud-Sud et d'une capacité accrue de dialoguer avec l'Europe et d'autres régions du monde.

La crainte de certains secteurs européens que la coopération sous-régionale ne vienne à remettre en cause la raison d'être du PEM ne fait aucun sens. Cette préoccupation émane partiellement de la conviction que les Etats-Unis, et non pas l'Union européenne, seraient l'acteur principal de la coopération au Moyen-Orient. Il est indéniable que les Etats-Unis pourront jouer en faveur de la coopération entre Israël et ses voisins, ce qui est également un devoir pour l'Union européenne. Avant toute autre considération, il importe de souligner que, d'une forme ou d'une autre, la coopération régionale jouera activement en faveur de l'établissement de la paix, intérêt fondamental européen.

Une des questions qui se pose au PEM est celle de la relation entre régionalisme et intégration sous-régionale. Le PEM a adopté à Barcelone une approche dite holistique par le biais d'une approche globale. L'approche sous-régionale considérée jusque là comme prioritaire a été abandonnée. Aujourd'hui elle est vue par certains comme source de divisions et d'affaiblissement du propre processus de Barcelone. Rares sont les références à la coopération sous-régionale dans les documents du PEM. Cependant on commence à comprendre que le PEM n'est pas une alternative raisonnable à la coopération sous-régionale au Moyen-Orient et au Maghreb et que les deux processus sont complémentaires et se renforcent mutuellement. La réussite de la coopération régionale euro-méditerranéenne aura pour conséquence la création de conditions pour la coopération Sud-Sud qui pourra à son tour jouer en faveur du développement de structures sous-régionales.

Des avancées dans la concrétisation de la mise en place d'une zone de libre-échange euro-méditerranéenne faciliterait la création de zones de libre-échange au Moyen-Orient et au Maghreb, à des rythmes différents. Du point de vue de la prévention des conflits, l'objectif central est également de consolider le dialogue politique entre les pays du Sud ce qui implique l'intensification de la coopération sous-régionale au Maghreb et au Moyen-Orient.

### **L'intégration et la coopération sous-régionale en Méditerranée**

La première constatation que nous sommes amenés à faire à l'égard de l'intégration et de la coopération sous-régionale en Méditerranée est celle de l'existence d'une nette asymétrie entre le Nord et le Sud.

Sur la rive Nord, l'intégration européenne s'est consolidée au cours de la dernière décennie. Les nouvelles démocraties qui ont adhéré à la Communauté européenne dans les années 80 ont réussi leur intégration dans l'Union économique et monétaire. Il est en outre possible que l'Union s'élargisse encore dans les années à venir vers le Sud, avec l'adhésion de Malte et de Chypre. Celles de la Turquie et des pays des Balkans, à l'exception de la Slovénie, ne se concrétiseront probablement qu'à plus long terme. Il faut toutefois rappeler que la Turquie est liée à l'Union européenne par un accord d'union douanière et que son statut de candidat à la qualité de membre a finalement été accepté par l'Union européenne fin 1999.

L'inverse de cette tendance marque la rive Sud, que ce soit au Maghreb, au Moyen-Orient ou encore au niveau plus ambitieux de la Ligue arabe, où aucun progrès visible n'a été noté en matière d'intégration. Les initiatives prises dans les années 80, telles que la création de l'Union du Maghreb Arabe, ont, après avoir suscité de fortes attentes, fini par stagner. L'idée d'un nouveau Moyen-Orient régionalisé est restée otage du processus de paix.

La fin de la guerre froide, la tendance à la globalisation, l'affaiblissement des courants tiers-mondistes dits de substitution des importations dans les pays de la rive Sud de la Méditerranée ont conduit les pays du Sud à rechercher des solutions pour mieux s'intégrer dans le système économique international. Les pays du Maghreb et du Moyen-Orient ont pour leur part opté pour la libéralisation de leur commerce extérieur, surtout avec l'Union européenne. Par ailleurs, des forces internationalistes surgissent dans ces pays, défendant la coopération avec les pays voisins. L'inexisten-

ce d'institutions de coopération ou d'intégration régionale s'accompagne, sur la rive Sud, d'un très faible niveau de relations économiques interrégionales. Au Maghreb l'UMA représente 5% des exportations du Maroc et 3% de ses importations et 3% d'importations et des exportations de l'Algérie. Au Moyen-Orient, les relations commerciales entre pays voisins sont d'un niveau tout aussi faible : le commerce interrégional ne représente que 5% des échanges commerciaux. Les relations commerciales entre l'Égypte et la région moyen-orientale atteignent seulement 3% et le commerce d'Israël avec les pays arabes est pratiquement inexistant. Pour l'ensemble de la région, le commerce de ces pays se fait pour l'essentiel avec l'espace économique européen destinataire de plus de 60% des exportations des pays de l'Afrique du Nord. Une des conséquences de cette situation est la faiblesse des investissements dans les pays de la rive Sud de la Méditerranée, en raison de l'exiguïté des marchés.

La faiblesse qui caractérise les relations économiques se retrouve également au niveau des relations interétatiques. Pour le Maghreb et le Moyen-Orient, on peut difficilement parler, pour la décennie qui vient de s'écouler, de l'existence de relations interétatiques «ordinaires», fondées sur des principes élémentaires et des contacts ouverts et normaux entre les gouvernements, les économies et la société civile. La nature des régimes politiques, les conflits territoriaux et frontaliers et la question palestinienne contribuent bien entendu à cette situation et continuent d'alimenter les tensions Sud-Sud, en l'absence de tout schéma de coopération sous-régionale encore moins d'intégration.

Les réformes politiques engagées au Maghreb à la fin des années 90 ont suscité quelques espoirs mais leur lenteur fait entrave à la mise en place effective des projets de coopération sous-régionale. Par ailleurs, l'écroulement du processus de paix au Moyen-Orient a paralysé tous les plans de coopération qui avaient été établis à l'intérieur de cette région en vue de l'établissement de la paix.

## **L'avenir de l'UMA**

L'idée de l'unité maghrébine, au-delà de la langue, de la religion, des aspects culturels et des épisodes historiques que partagent les pays maghrébins, est bien ancienne et elle s'est manifestée dans le passé proche lors de la lutte contre le colonialisme. Cependant, peu après la reconquête des indépendances, les divergences et les particularismes des pays maghrébins ont refait surface.

## Le monde des régions et la difficile équation euro-méditerranéenne

L'Union du Maghreb Arabe, créée en 1989 par le Traité de Marrakech, a célébré les retrouvailles de cinq pays : le Maroc, la Tunisie, l'Algérie, la Libye et la Mauritanie. La coopération sous-régionale au Maghreb, comme dans le Mercosul, semble liée à l'ouverture économique et à l'insertion compétitive dans le système économique international, à la nécessité de relever les défis de la globalisation et d'être capable de dialoguer avec les grands groupes économiques, notamment l'Union européenne. La coopération sous-régionale au Maghreb est avant tout un facteur de compétitivité.

L'UMA semblait essentielle, aux yeux de ses fondateurs, pour :

a) Donner une voix aux pays du Maghreb dans le cadre de leurs relations avec l'Union européenne et bénéficier d'une plus grande attention de cette dernière, ce qui s'est concrétisé au travers du dialogue 5 + 5 entre les pays de l'Europe du Sud et ceux de l'UMA. La conscience de l'importance des relations de l'UMA avec l'Europe a certainement poussé l'Égypte à montrer, quelques années plus tard, sa volonté d'y adhérer ;

b) Permettre son insertion compétitive sur le marché international, faciliter les investissements étrangers, ce qui rebondira sur les relations économiques interrégionales ;

c) Abandonner les modèles socialistes et tiers-mondistes de substitution des importations des pays du Maghreb et admettre l'idée que seule l'intégration leur permettra de s'insérer dans la mondialisation et d'en tirer le meilleur profit ;

d) Apporter une réponse commune aux questions sociales et politiques qui se posent dans les pays de la région, notamment à celle de la montée de l'islamisme politique en tant qu'alternative à la plupart des régimes en place ;

e) Le Traité de Marrakech a correspondu à la volonté de l'Algérie et du Maroc de régler leurs contentieux.

Malgré le juste fondement de ses objectifs, l'UMA, plus de dix ans après la signature de son traité fondateur, n'est guère plus qu'un sigle, bien que son secrétariat permanent fonctionne toujours. Plusieurs facteurs sont en règle générale évoqués pour expliquer l'hibernation de l'UMA, dont on peut citer les sanctions internationales contre la Libye et les différences de positions face à la question de l'islamisme politique et avant tout la persistance de la question du Sahara occidental. L'attentat que l'on présume avoir émané d'un groupe islamiste radical contre des touristes au Maroc en 1992, en liaison, selon les soupçons des autorités marocaines, avec l'Algérie, a marqué la fin de toute forme de coopération et a mené à la fermeture de la frontière Maroc-Algérie.

Ces objectifs ne sont pas moins pressants aujourd'hui, tant s'en faut, qu'ils ne l'étaient dans les années 80. La globalisation s'est accélérée et il est toujours plus difficile aux pays isolés, indépendamment de leur taille, d'attirer des investisse-

ments étrangers. Par ailleurs, la Communauté européenne s'est élargie et est entre-temps devenue l'Union européenne, ayant scellé son marché unique et s'étant dotée de l'euro. Cet état de fait a rendu encore plus nécessaire que les pays du Maghreb s'adressent à l'Union européenne comme un groupe intégré, s'ils veulent exercer plus de poids.

### **L'intégration au Moyen-Orient : un instrument pour la paix**

Au Moyen-Orient, la coopération sous-régionale n'a pas une présence dans le discours comparable au Maghreb. La conception de la coopération régionale au Moyen-Orient sous ses plus divers aspects en tant que facteur essentiel à la construction et consolidation du processus de paix, transparaissait dans les différents schémas de coopération multilatérale mis en marche par la conférence de Madrid de 1991 qui a réuni Israël et les pays arabes. Sur la base des conclusions de cette conférence, cinq groupes de travail ont été créés : sécurité régionale et contrôle des armements ; développement économique régional ; réfugiés ; eau ; et environnement. Jusqu'en mai 1996, ces groupes ont fourni un travail qui a été jugé très utile.

Le groupe de travail sur le développement économique régional avait l'Union européenne pour leader – son «*gavel-holder*» selon le langage des multilatéraux – et était le plus grand, en termes de participants et de projets. Dans le domaine économique, plusieurs projets ont été lancés dans des domaines tels que le tourisme, le commerce, la communication, le transport, l'énergie, l'agriculture, les marchés financiers, l'investissement, la formation et les réseaux régionaux. Le fonctionnement des groupes multilatéraux, l'intérêt manifeste de la communauté internationale envers ceux-ci, montrent que le processus de paix avait créé des conditions pour un changement substantiel des relations dans la région.

Avec le boycott de la Syrie et du Liban, un groupe a été formé, par l'Égypte, Israël, la Jordanie et la Palestine, dont le secrétariat permanent, malgré la paralysie des activités du groupe, fonctionne toujours à Amman.

Lorsque le processus de paix se consolidera, la coopération régionale au Moyen-Orient, surtout dans le domaine économique, mais aussi des infrastructures des ressources hydrauliques et de l'environnement, devrait se développer rapidement. Dans le domaine des ressources rares, comme l'eau, il n'y a en effet pas d'alternatives viables à l'intégration au Moyen-Orient.

Malgré sa dimension économique, la coopération sous-régionale au Moyen-Orient, apparaît à ceux qui la préconisent, comme en Europe, avant tout comme essentielle pour la paix, considérant qu'elle est instrumentale pour le développement des conditions de confiance mutuelle entre Israël et ses régions voisines. La coopération sous-régionale au Moyen-Orient est avant tout un facteur de paix.

Au Moyen-Orient, la question de la relation entre bilatéralisme et multilatéralisme se pose de façon sensiblement différente qu'au Maghreb. Les pays du Moyen-Orient, même au cours de la phase la plus avancée du processus de paix, de juin 1992 à mai 1996, n'ont jamais passé d'accord ou défini une attitude commune sur le rapport entre les relations bilatérales et les négociations multilatérales : la Syrie et le Liban, connaissant de graves problèmes bilatéraux avec Israël estiment que la coopération régionale dépend du règlement préalable des contentieux existants ; d'autres, notamment la Jordanie, ont prôné la conjonction des deux voies, ce qui a permis l'ouverture de processus de coopération multilatéraux régionaux. Les défenseurs de cette approche avancent, s'appuyant sur l'expérience de pays appartenant pour certains au Moyen-Orient, que l'approfondissement des relations de coopération interétatiques par le biais de l'adoption de mesures de confiance et de l'ouverture économique, permettra de progresser vers la contention, la gestion, voire la résolution de conflits.

Beaucoup admettent naturellement qu'il existe une relation entre la résolution du conflit israélo-palestinien et la réussite des initiatives de coopération régionale. Il n'existe cependant pas de consensus sur l'idée que la coopération régionale devrait être vue comme une récompense du bon comportement de l'Etat d'Israël par ses Etats voisins, quelques-uns considérant que la coopération régionale constituerait une importante mesure de confiance et un encouragement à la normalisation bilatérale.

### **Les obstacles à la coopération au Maghreb et au Moyen-Orient**

*Le manque de convergence politique entre les différents régimes du Maghreb, leurs attitudes face à la question de l'islamisme, la variation de leur degré d'ouverture politique et de la vitesse de leurs réformes démocratiques s'inscrivent comme principales entraves à la coopération, au-delà, bien entendu, des conflits et des tensions interétatiques, notamment par rapport à la question du Sahara occidental.*

*Au Moyen-Orient, le principal obstacle à la coopération réside dans l'inexistence d'un niveau minimum de confiance mutuelle qui permette la durabilité politique et*

publique des initiatives de coopération. Les problèmes territoriaux, le terrorisme, les incursions militaires, la prolifération, la prédominance d'une culture nationaliste et de politique de puissance sont autant d'obstacles à l'échange de relations normales et à la coopération entre les Etats de la région.

*La question des différences d'attitude face à l'islamisme politique* est une sérieuse entrave à la coopération régionale au Maghreb et au Moyen-Orient. Elle a donné lieu à une politique restrictive au niveau des visas, la fermeture des frontières, les restrictions des flux d'information et les échanges culturels.

*Il n'existe pas d'attitude convergente entre les pays du Maghreb et du Moyen-Orient par rapport aux réformes démocratiques et aux droits de l'homme.* Le retard et la timidité de réformes politiques dans certains pays, l'autoritarisme, et les divers degrés d'avancement des réformes économiques sont de sérieux obstacles à la coopération régionale.

*Le poids du nationalisme traditionnel* au Maghreb et au Moyen-Orient se traduit par la méfiance vis-à-vis des voisins et par un manque de reconnaissance des limites de l'Etat national dans le contexte de la globalisation. Un autre aspect de ce phénomène réside en la politique de puissance et en la prédominance de la culture stratégique voulant que la force militaire puisse être légitimement utilisée à d'autres fins que l'autodéfense, par exemple pour poursuivre des objectifs politiques, la recherche des zones d'influence et de leur hégémonie. Ce courant, bien qu'il reste influent dans l'opinion publique, n'est déjà plus dominant au niveau politique, ayant cédé la place à la volonté de bâtir une politique extérieure plus coopérative. Certains dirigeants politiques et dans une plus grande mesure des secteurs influents de l'élite commencent à prendre conscience du fait que la coopération régionale représente un gain politique significatif et un moyen plus efficace que le traditionnel équilibre des pouvoirs pour promouvoir les intérêts nationaux.

## **Conditions de la réussite de la coopération sous-régionale**

*Clause de sécurité.* La coopération sous-régionale au Moyen-Orient a comme priorité d'encourager le contact normal entre les différents secteurs de la société. Il est fondamental, pour la réussite des projets de coopération sous-régionale, que les pays entrant dans ce processus ne mettent pas en cause l'intégrité territoriale des partenaires. Des progrès en ce sens ont été faits au Maghreb et au Moyen-Orient. La plupart des conflits frontaliers ont été dépassés au Maghreb, à l'exception de la question du

Sahara occidental. Au Moyen-Orient, la question de la reconnaissance mutuelle qui avait fait des progrès significatifs est aujourd'hui remise en cause par la montée des tensions. La question des contours et de la viabilité politique de l'Etat palestinien demeure une question centrale.

*La relation entre le politique et l'économique.* Dans le cas du Maghreb et surtout du Moyen-Orient, il existe une forte liaison entre les domaines politique, militaire et économique. Au Moyen-Orient, dans le domaine des relations économiques, même les pays les plus ouverts à la coopération se voient conditionnés par le «sentiment» de solidarité à l'égard des Palestiniens, dans leurs accords commerciaux. D'un autre côté, pour certains Etats, la réussite de la «normalisation» avec l'Etat d'Israël pourra se mesurer par l'impact économique qu'elle aura. Au Maghreb, la méthode de la coopération économique apparaît comme fonctionnelle pour la coopération future.

*Un noyau de cohésion.* Au Maghreb, il est possible de discerner un noyau de cohésion, essentiel au projet d'intégration et de coopération, formé par l'Algérie et le Maroc. Il ne peut exister de coopération entre les pays du Maghreb sans leur entente préalable. La Tunisie est dans une position favorable pour faire démarrer des initiatives régionales.

Au Moyen-Orient, il est impossible d'identifier un tandem ou un pays susceptible de jouer ce rôle moteur. Le noyau principal, déjà formé, est constitué par Israël, la Jordanie et la Palestine. Ce groupe, dans un contexte pacifique, pourra naturellement s'élargir au Liban et à la Syrie. L'impulsion vers l'intégration régionale peut être difficilement donnée par un seul Etat pivot, à part dans le cas de l'Egypte. La position de l'Egypte est en effet essentielle et il est important qu'elle définisse où elle se situe. Dans le passé, elle a demandé son adhésion à l'UMA. Israël ne pourrait pas assumer à lui seul ce rôle, en raison des perceptions de ses voisins. On trouve par exemple la crainte qu'après la paix, Israël puisse venir à dominer l'économie régionale. Pour cette raison, la participation de l'Egypte apparaît comme essentielle en tant que facteur d'équilibre. La coopération régionale au Moyen-Orient ne peut pas pour sa part se passer d'Israël, non seulement au niveau des motivations, mais aussi par son degré de développement économique, scientifique et technologique qui pourra se transformer en atout dans le cadre de l'intégration au Moyen-Orient.

*Pluriculturalisme.* Dans le cas spécifique du Moyen-Orient, la coopération régionale signifie nécessairement l'affirmation d'une réalité pluriculturelle et ceci concerne particulièrement le Moyen-Orient. Le fait qu'Israël soit plus orienté vers l'Occident que vers le Moyen-Orient ne doit pourtant pas empêcher la coopération régionale avec sa participation, ce serait le signal de la domination, d'un côté ou de l'autre de

l'équation, de politiques identitaires. Israël doit être considéré comme un pays du Moyen-Orient par tous les intéressés à la coopération régionale. Au Maghreb, l'acceptation de la diversité culturelle est aussi fondamentale même si le problème n'a pas la même acuité.

*Géométrie variable.* La coopération et l'intégration régionale n'impliquent pas que tous les pays soient disposés à s'engager dans ce processus pour pouvoir prendre de l'ampleur, mais sous-entendent que les pays non disposés n'y fassent pas entrave. Leur réussite aura un effet d'attraction sur les autres, bien qu'aujourd'hui certains considèrent que par cette méthode même la coopération entre les pays engagés sera limitée.

*Le rôle prépondérant de la société civile dans la phase actuelle.* La coopération régionale au Maghreb et au Moyen-Orient peut dès maintenant se développer parmi les acteurs de la société civile disposés à le faire et ne s'opposant pas à l'intégration. Il faut donner la priorité aux acteurs (entrepreneurs, associations professionnelles, universités, ONG) qui favorisent la coopération.

*«Gradualisme».* L'intégration sous-régionale n'a pas besoin pour démarrer de reposer dès le départ sur des schémas internationaux institutionnels comme ceux que l'UMA a créés mais peut se développer de forme progressive, à partir d'un nombre de projets concrets, regroupant un nombre limité et différencié d'acteurs d'une région déterminée et mettant l'accent sur des formes simples de coopération régionale. Cependant la participation au PEM pose d'ores et déjà la question du libre-échange entre les pays du Maghreb et du Moyen-Orient à l'horizon de 2010.

## **Comment approfondir l'intégration du PEM**

L'Union européenne et le partenariat euro-méditerranéen doivent prendre des mesures précises en vue de développer la coopération sous-régionale dans la Méditerranée. L'identification des secteurs intéressés par la coopération régionale au Maghreb et au Moyen-Orient et l'encouragement de leurs activités doit être l'objectif prioritaire du partenariat euro-méditerranéen.

Certaines mesures concrètes peuvent et doivent être prises au niveau du PEM :

a) *La coopération entre les sociétés civiles.* Promouvoir, indépendamment des progrès vérifiés dans la coopération au niveau interétatique, la coopération entre les secteurs qui lui sont favorables et des programmes pouvant être orientés vers la socié-

## Le monde des régions et la difficile équation euro-méditerranéenne

té civile. En ce sens, des centres de formation et d'information pourraient être créés au Maghreb et au Moyen-Orient, sous forme de réseaux d'organisations non gouvernementales et de secteurs intéressés par la coopération régionale.

b) *Les projets communs*. Favoriser les projets communs proposés par des acteurs de plusieurs pays du Sud parmi eux ceux qui auront un contour régional clair. Favoriser également les projets qui impliquent des partenaires européens et plusieurs pays du Sud. Ces projets pourront être développés par des régions, des localités, des organisations gouvernementales ou non, ou encore des entreprises privées.

c) *Les infrastructures*. Co-financer des projets d'infrastructures sous-régionaux, notamment dans le domaine des voies de communication, du tourisme, de l'énergie, de l'eau, de l'environnement (pour combattre la désertification et la pollution) ou des nouvelles technologies d'information et les associer, à chaque fois que possible, à des projets similaires européens. Valoriser la coopération décentralisée au niveau sous-régional, sur la base de programmes tels que le Med-Urbs, Med-Campus ou Med-Media.

d) *La coopération entre les régulateurs*. Harmoniser la législation dans le sens Nord-Sud et Sud-Sud en mettant en contact les régulateurs et législateurs de l'Union et d'une sous-région donnée ; créer des centres sous-régionaux de prévention de conflits.

e) *Coopération militaire*. Promouvoir la coopération dans le domaine militaire, notamment dans le cadre d'opérations de maintien de la paix, entre les pays de la région euro-méditerranéenne.

f) *Les mesures de confiance*. Soutenir la création au niveau régional de mesures de confiance mutuelle et de gestion de conflits, notamment par l'appui à la mise en place du réseau sous-régional intergouvernemental, ou créé par des centres d'analyse dans ces domaines.

g) *Transfert de savoir-faire sur l'intégration*. Promouvoir, dans le cadre du PEM, la recherche et la formation en matière d'intégration qui ne soit pas nécessairement vouée à la seule expérience européenne – et sur la régionalisation en général. Contribuer ainsi à l'élaboration d'une culture stratégique de coopération succédant à la politique de puissance.

h) *Encourager la coopération dans le domaine civil*, avec des cellules civiles de planification d'urgence et de «disaster relief».

# Echafauder la charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité<sup>1</sup>

*Roberto Aliboni*

## UN TERRAIN D'ENTENTE PLUS SOLIDE

### Réorganiser les priorités

Les conclusions de la conférence ministérielle euro-méditerranéenne qui s'est déroulée à Stuttgart en avril 1999 définissent la Charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité comme «l'instrument de la mise en œuvre du principe de la Déclaration de Barcelone dans ces domaines». En fait, cette tâche fonctionnelle avait été assignée à la Charte lors de sa proposition à la mi-1996 en remplacement du Plan d'Action. Le débat mené autour de la Charte, qui se poursuit aujourd'hui encore, a révélé que la définition des instruments nécessaires au bon fonctionnement du partenariat euro-méditerranéen devait être accompagnée d'une réorganisation des priorités définies dans la Déclaration de Barcelone. Cette réflexion a, dans une large mesure,

---

<sup>1</sup> Ce texte reprend les résultats du rapport du groupe de travail EuroMeSCo sur la Charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité élaboré, sous la coordination de l'auteur, sur la base des contributions de Stephen Calleya, Jean-François Daguzan, Thanos Dokos, Martín Ortega, Natalino Ronzitti, Mohammed Kadry Saïd, Mohammed El-Sayed Selim, Claire Spencer, Radoslava Stefanova et Fred Tanner. (Voir liste des contributions en fin de volume).

confirmé qu'une telle réorganisation constituait le véritable défi pour la survie et la réussite du PEM. Cette perspective n'exclut pas la coopération en matière de *hard security* mais fait du PEM un instrument qui permettra d'instaurer une coopération en matière de *soft security*, particulièrement au niveau de la construction du partenariat et de la prévention des conflits. Sous cet angle, l'élaboration de la Charte est intrinsèquement liée à la recherche d'un terrain d'entente, prenant compte, davantage que le premier du contexte politique réel et de la volonté politique existante.

De l'avis de nombreux, des points paradoxaux sont inhérents au PEM, sachant que les changements opérés dans le contexte politique régional ont été à leur origine ou les ont exacerbés. Ces points forment autant de défis que le PEM doit relever. L'approche normative et politique choisie ici permet que l'on se concentre sur les nouvelles orientations et les priorités que la Charte devra mettre en avant afin d'en dégager un possible terrain d'entente.

La première partie de ce chapitre traite d'un ensemble de questions et d'orientations visant à la réorganisation globale des priorités et de la stratégie du PEM. Les deuxième et troisième parties présentent les mesures politiques devant être définies, mettant l'accent sur les mesures de partenariat (MP), la prévention des conflits et le soutien de la paix.

Dans cette perspective de révision, adoptée pour la première fois à la réunion ministérielle *ad hoc* de Palerme en 1998, il a semblé très important de *laisser toutes les hypothèses ouvertes*, même au risque de retarder le processus, en ce qui concerne par exemple, la mise en place «au moment opportun» d'un projet de coopération de sécurité militaire ou d'opérations de résolution des conflits, plutôt que de simple prévention. Néanmoins, le terrain d'entente existant semble trop exigu pour que l'ensemble complexe des objectifs fixés par la Déclaration de Barcelone soient atteints à court terme. Le PEM devrait s'engager à renforcer la volonté politique des partenaires de façon à ce que les objectifs préalables soient également atteints. Une telle perspective devrait être clairement indiquée dans le préambule de la Charte, réaffirmant ainsi les principes consacrés par la Déclaration de Barcelone de 1995.

## Reconsidérer l'équilibre politique et institutionnel

La révision des priorités doit tendre avant tout à l'équilibre politique du PEM afin qu'il soit davantage un partenariat qu'il ne l'est aujourd'hui. Prise dans ce sens, la

révision aurait deux dimensions, l'une politique, l'autre institutionnelle, les deux faces d'une même pièce.

Du point de vue politique, il est devenu de plus en plus clair, depuis la signature de la Déclaration de Barcelone, que les partenaires membres et non membres de l'Union européenne ont des programmes politiques et de sécurité différents en ce qui concerne la sécurité nationale, les droits de l'homme, la démocratisation et le développement économique. Parmi les partenaires arabes, par exemple, l'idée est largement répandue selon laquelle le PEM, initiative ayant émané de l'UE, est géré depuis lors par cette dernière de manière à promouvoir ses propres intérêts en matière de stabilité en négligeant ainsi les préoccupations arabes dans le champ de la sécurité nationale ainsi que certaines perceptions d'Etats non membres de l'UE. Il est donc nécessaire de venir à bout de cette perception d'unilatéralisme de la part de l'UE et d'instaurer, par la Charte, un terrain d'entente, tel que préconisé par le représentant égyptien lors de la rencontre entre EuroMeSCo et les hauts fonctionnaires, organisée à Bonn les 19 et 20 mars 1999 par la présidence allemande et le Stiftung Wissenschaft und Politik. L'ambassadeur Fathy el-Shazly a en effet déclaré que «le processus de Barcelone [...] a connu une crise identitaire qui ne s'est achevée qu'en juin 1998, lorsque nous avons commencé à nous redéfinir».

Ce déséquilibre se retrouve aussi dans une autre dimension non moins importante, celle des institutions du PEM. Selon l'auteur :

*Le PEM ne peut être considéré comme une organisation distincte à laquelle participe l'UE. Il doit plutôt être vu comme une extension multilatérale et holistique de la politique méditerranéenne multi-bilatérale pratiquée de longue date par l'Union. [...] l'initiative [des pays méditerranéens non membres de l'UE] est limitée dans la mesure où elle est fortement conditionnée par les mécanismes d'obtention de consensus et de prise de décision de l'UE dans le cadre de sa Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). [...] Pour corriger cette situation, certains gouvernements européens proposent maintenant de renforcer le Comité Euromed en lui conférant les compétences nécessaires à la mise en place d'initiatives et à la définition d'orientations politiques concernant les trois piliers du PEM, en particulier les initiatives émanant du partenariat politique et de sécurité, qui restent actuellement la prérogative du Comité des hauts fonctionnaires.*

Le caractère unilatéral du PEM et le grand pouvoir d'initiative réservé à l'UE sont considérés comme des facteurs d'affaiblissement de la cohésion politique du PEM et des obstacles à son rôle essentiel de mesure de confiance (MDC). Pour ces raisons, les

recommandations du rapport en ce qui concerne les lignes politiques à suivre sont constamment guidées par la nécessité de mettre en place des *procédures et des processus décisionnels plus intégraux* (voir en particulier, la deuxième partie, sur les mesures de partenariat et les suggestions en matière de politique de prévention des conflits). A l'égard des procédures, par définition unilatérales, du MEDA, il a été proposé que «des commissions communes, composées d'un membre de l'UE et d'un pays tiers méditerranéen, soient mises en place afin non seulement de superviser des initiatives à fonds réduits mais aussi d'assurer un processus continu de communication bilatérale entre l'UE et chaque partenaire du Sud autour d'un ensemble de questions se rapportant à la construction du partenariat».

Les «Lignes directrices relatives à l'élaboration d'une Charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité» (ci-après «Lignes directrices»), approuvées par les ministres du PEM à Stuttgart, n'ajoutent rien quant aux «institutions» ou aux procédures qui pourraient réglementer les «opérations communes». Cependant, la version définitive de la Charte devra apporter des réponses sur ces points, tant au niveau politique qu'institutionnel. Une déclaration politique sur la nécessité de mettre en place des cadres institutionnels et décisionnels équilibrés serait toute indiquée, aussi évident que cela puisse paraître. Des révisions institutionnelles, adoptées par la Charte, devraient servir de substance à cette déclaration.

De quelles révisions institutionnelles s'agit-il ? Si les institutions du PEM ne sont pas ici examinées en tant que telles ou en détail, le thème des instruments institutionnels et organisationnels qui garantissent le bon fonctionnement de la Charte est abordé. A cet égard, l'aspect le plus important rapporté ici concerne le *renforcement du Comité Euromed et le caractère plus régulier qu'il devrait revêtir afin de devenir un instrument du dialogue politique renforcé et de prise de décision en matière de prévention des conflits*. D'autre part, le renforcement du Comité Euromed, dans lequel l'UE sera représentée par la nouvelle troïka, permettrait aussi une contribution plus équilibrée des différentes institutions de l'UE au Processus de Barcelone.

## **La *soft security* et le caractère normatif de la Charte**

Suite aux changements significatifs du partenariat apportés par les ministres à Palerme, le processus de réorganisation du PEM a été marqué par la mise de l'accent sur la *soft security* et la construction du partenariat, plutôt que sur la *hard security*.

A l'égard des conséquences essentielles de ce changement, il apparaît que les interprétations respectives de l'UE et des pays non membres se fondent sur des perspectives fondamentalement différentes. Selon les perspectives du Sud, la construction du partenariat est considérée comme un processus de coopération politique dans lequel un nombre de thèmes se rapportant à la *soft security*, tels que le terrorisme ou l'immigration, sont abordés strictement dans le cadre des relations interétatiques et au cas par cas, minimisant ainsi les risques d'interférence avec des facteurs internes. Autrement dit, le dialogue politique généré par la Charte ne serait guère plus qu'une sorte de macro-mesure de confiance, visant à créer un partenariat qui n'existe pas aujourd'hui. Cette vision admet un certain degré de fonctionnalité du PEM, mais lui attribue une tâche extrêmement réduite en ce qui concerne son potentiel d'action.

La perspective de l'UE semble plus complexe et d'une plus grande portée. La construction du partenariat implique une amélioration de la coopération politique de façon à renforcer les fondements généraux de la sécurité à long terme (c'est-à-dire de façon à mettre en place les conditions favorables à une politique de prévention des conflits à long terme) par le développement durable, la démocratie et la bonne gouvernance. Dans ce sens, le PEM est à présent ancré dans une notion de sécurité plus large et à plus long terme (assez distante de toute notion de *hard security*), et d'autre part, dans une relation plus étroite entre la progression de la démocratie et de la sécurité. Cela implique une plus grande interaction entre les cadres interétatiques et infraétatiques, car la sécurité régionale dépend d'un ensemble de processus internes de démocratisation.

Les différences entre ces deux perspectives soulèvent des questions à propos de l'avenir du PEM qu'il ne serait pas pertinent d'analyser dans le cadre de cette étude. Pourtant, indépendamment de l'impact qu'elles pourront avoir sur l'évolution du PEM, ces perspectives émergentes posent des questions spécifiques tenant à l'éventuel format de la Charte et méritant donc d'être examinées. Premièrement, il s'agit de déterminer dans quelle mesure les facteurs militaires doivent être exclus ou reportés, comme cela a été suggéré dans les «Lignes directrices» jusqu'au «moment opportun». Deuxièmement, il convient de savoir si les processus de démocratisation doivent être articulés autour d'une réforme politique directe ou bien du renforcement de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance. Troisièmement, il est nécessaire d'établir les paramètres de la relation entre la sécurité et les processus de démocratisation. Il est évident que les deux dernières questions ont trait à la vision partagée par l'UE et pourraient entraîner des divisions à propos des suggestions émises quant au format de la Charte.

En ce qui concerne la première question, certains préfèrent envisager une forme de coopération plus lointaine en matière de sécurité, par exemple dans le domaine de la gestion des conflits ou des mesures de confiance (MDC) et mesures de confiance et de sécurité (MDCS) ayant trait au domaine militaire. On peut noter qu'une de ces perspectives vient du Sud. Mohammed Kadry Said affirme que «Le processus politique de la Charte qui va du haut vers le bas doit prendre en compte et bénéficier du mouvement inverse (du bas vers le haut) imprimé aux mesures existantes (sécurité en rapport direct ou indirect avec le domaine militaire)». Une autre thèse défend l'intérêt et la légitimité de la coopération militaire dans le cadre du PEM. D'autres se sont interrogés sur la façon dont les facteurs militaires pourraient servir d'instruments à des facteurs non militaires. La deuxième partie traite de la relation entre les mesures de confiance et les mesures de partenariat. La troisième partie considère un ensemble de mesures d'ordre militaire comme facteurs de la politique de prévention des conflits du PEM. La réponse que nous pouvons apporter à la première question correspond à l'idée qu'un changement de priorités, plutôt qu'une modification de ses tâches, est en train de s'opérer au sein du PEM. Cela semble indiquer que tout en reportant un nombre de tâches à un moment plus opportun, la Charte devrait prendre note du fait que la notion de sécurité globale, qu'elle semble vouloir faire dominer, comprend aussi des facteurs militaires et qu'il serait opportun de faire un rappel de leur utilisation dans un contexte non militaire.

Ceci étant dit, on trouve un assez grand consensus en faveur de la réorientation vers la *soft security* et la construction du partenariat. Cette perspective est rapportée en deuxième partie, aux points consacrés aux mesures de partenariat, et aux points portant sur la prévention des conflits, en troisième partie.

Il est important de relever dans l'abord de la deuxième question la réponse apportée sur le poids relatif des composants de la *soft security* dans la démocratie, l'Etat de droit, la bonne gouvernance et l'*accountability* au sein du PEM. Ce point est en effet assez important puisque lors des débats qui ont persuadé le groupe de travail EuroMeSCo de la nécessité de redéfinir le terrain d'entente du PEM, les divergences Nord-Sud sur les diverses composantes de la *soft security* n'étaient pas moins grandes (et cause de discord) que celles sur les rôles relatifs que la *hard security* et la *soft security* sont sensées jouer.

Certains ont examiné la relation entre la démocratie et l'Etat de droit, en attirant l'attention sur l'importance de ce dernier pour le processus de démocratisation. Selon Claire Spencer :

*«Une [...] démarche déjà adoptée dans le cadre du programme Meda Démocratie ainsi que dans les conclusions formelles du Président de la rencontre de Stuttgart,*

## Echafauder la charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité

*consiste à concentrer l'approche multilatérale du PEM sur la promotion de l'Etat de droit. Sous de nombreux aspects, la création d'un cadre légal est une condition préalable pour garantir les droits du citoyen, y compris le respect de recours auprès de tribunaux indépendants. En se concentrant sur l'Etat de droit comme l'une des conditions préliminaires de la démocratie, on pourrait aussi promouvoir la séparation effective des pouvoirs au sein des gouvernements existants et soumettre les pouvoirs militaires de la région à l'examen du pouvoir civil, à défaut d'un examen démocratique».*

Ainsi, l'idée d'une Commission Légale Consultative du PEM, avancée par Jean-François Daguzan, pourrait donner lieu à la mise en œuvre d'une mesure de partenariat servant d'instrument à l'affirmation et à l'harmonisation de l'Etat de droit dans les relations euro-méditerranéennes.

Claire Spencer a aussi rappelé ce qu'avait dit George Joffé à propos de la pertinence de l'Etat de droit dans le domaine de la coopération euro-méditerranéenne économique et financière, y compris pour ce qui est d'attirer les investissements étrangers privés :

*«Les exigences de la restructuration économique impliquent aussi une réorganisation administrative et une plus grande transparence financière. Celles-ci menacent souvent pour leur part les intérêts personnels des élites du secteur privé qui font aussi partie de l'élite politique. En conséquence, les exigences économiques du Processus de Barcelone ont un impact significatif sur les processus gouvernementaux [...]. Bien que ce processus ne soit encore qu'en phase initiale [...] il pourrait avoir un effet à long terme plus profond et plus irréversible qui pourrait contribuer de manière significative à introduire davantage d'accountability dans les processus de gouvernement de la région et à les rendre plus transparents ...».*

Ces remarques suggèrent qu'il faudrait que les exigences importunes et abstraites du Nord concernant l'introduction de la démocratie au Sud cèdent la place à une compréhension substantielle et nivelée des règles juridiques, de la bonne gouvernance et de l'*accountability*. Des accords établissant progressivement de telles règles pourraient, à terme, s'insérer dans les processus de démocratisation. Il est même possible qu'elles s'avèrent plus faciles à négocier et à stipuler. L'accent sur les différentes étapes du processus de démocratisation, plutôt que sur sa finalité, devrait être mis en avant et articulé par la Charte.

En ce qui concerne la troisième question, Fred Tanner met en relation la bonne gouvernance et le domaine militaire, en proposant que le PEM contribue à réduire le

fossé démocratique résultant de l'influence de l'armée au sein de nombreux régimes politiques méditerranéens, en le considérant du point de vue de la bonne gouvernance. Il insiste sur la nécessité de contrôler de manière démocratique les forces armées et leurs relations avec la société civile et fait remarquer à juste titre que «La question des relations entre l'armée et la société civile dans le domaine de la sécurité est intrinsèquement liée à la libéralisation, à la démocratisation, à la performance économique et à la légitimité du pouvoir».

Il ressort de ces analyses que le concept de bonne gouvernance – mis en avant, pour la première fois dans la brève histoire du débat sur la Charte, par les «Lignes directrices» – ainsi que l'Etat de droit, constituent des facteurs de première importance. Comment la Charte peut-elle promouvoir et mettre en œuvre les principes de bonne gouvernance et l'Etat de droit ? Ceci est une question clé, non seulement en elle-même, mais aussi parce que ces défis sont communs aux partenaires, bien que dans des contextes différents, avec des objectifs divers et porteurs de grandes ambiguïtés. En outre, il faut noter que tout type d'entente sur la bonne gouvernance et l'Etat de droit ne pourra pas manquer d'avoir un impact sur la situation infraétatique, créant ainsi un obstacle aux récentes tentatives de coopération au sein du PEM.

La seule solution est que les partenaires s'entendent le plus tôt possible sur le *caractère normatif de la Charte*. Ainsi, la mise en place de règles ou de *codes de conduite* deviendrait une des tâches fondamentales de la Charte soit, pour être plus précis, son mécanisme de dialogue politique. Certains ont insisté sur le caractère normatif de la Charte, y compris le représentant français, l'Ambassadeur Courtois, à l'occasion de la rencontre de Bonn entre EuroMeSCo et les hauts fonctionnaires du PEM citée plus haut, et Fred Tanner, du groupe EuroMeSCo. Il serait nécessaire d'engager des négociations sur les conduites spécifiques qui devront être réglementées (relations entre l'armée et la société civile, concurrence économique, etc.) si l'on veut que la Charte ait une fonction normative et d'en assurer le suivi. En résumé, la Charte devrait affirmer sa fonction normative et par conséquent renforcer son cadre institutionnel.

## **La prévention et la résolution des conflits**

Les membres du groupe de travail EuroMeSCo considèrent à l'unanimité que la prévention des conflits constitue la tâche la plus importante et la plus naturelle du

PEM, surtout si l'on prend en compte la réorganisation amorcée à Palerme. La coopération politique renforcée ainsi que la construction du partenariat que la Charte est sensée poursuivre ont été considérées comme étant les fondements de toute politique de prévention des conflits. Une telle politique caractériserait le PEM et lui assignerait une tâche distincte de celles des autres organisations politiques et de sécurité de cette région ou des régions voisines.

Les opérations de soutien de la paix pourraient être accompagnées par des mesures de prévention. Cependant, le nouveau terrain d'entente que la Charte devra refléter, bien que n'excluant pas les opérations de soutien de la paix pourrait, en cette matière, être limitatif en particulier en ce qui concerne les opérations d'imposition de la paix. Fred Tanner a souligné que le principe de construction de la paix (un domaine plus large que celui des opérations de paix) semble plus approprié au PEM. Prises dans ce sens, les opérations de reconstruction mises en place après les conflits devraient être adaptées aux capacités du PEM. La question du soutien de la paix est examinée plus en détail à fin de la troisième partie.

Comme il en a déjà été question plus haut, il apparaît que la Charte devrait comporter un mandat de résolution des conflits prenant en compte les aspirations arabes. Mohammed El-Sayed Selim a déclaré à cet égard que la réalisation des objectifs de la Charte, tels qu'exposés dans les «Lignes directrices» de Stuttgart, «implique nécessairement que les conflits majeurs entre les acteurs euro-méditerranéens soient résolus puisqu'aucune valeur commune ni aucun principe partagé ne peuvent exister parmi des acteurs en situation de conflit» (selon les «Lignes directrices», les objectifs de la Charte sont «la promotion de valeurs communes et de principes partagés»).

Cette affirmation est l'expression d'une inquiétude arabe quant au risque de voir la coopération de sécurité en Méditerranée détourner l'attention du conflit israélo-arabe ou de faire bénéficier Israël d'avantages excessifs. Selim affirme que son propos «ne signifie pas nécessairement que le PEM remplacera les circuits actuels de résolution des conflits, mais plutôt son engagement dans le processus conduisant à une telle résolution, tout au moins en déclarant clairement sa position sur la question». Alors que la Charte ne peut se permettre de contredire le point crucial de la Déclaration de Barcelone où les partenaires s'engagent à ne pas s'immiscer dans les processus de résolution des conflits en cours, la requête d'une prise de position claire à ce sujet est une question politique délicate qui s'adresse davantage à la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE qu'au PEM.

Un mécanisme satisfaisant de prévention des conflits et de construction du partenariat s'attaquant aux causes politiques, économiques et culturelles de l'instabi-

lité et des conflits en région méditerranéenne pourrait grandement contribuer à la résolution du conflit israélo-arabe et à d'autres conflits en cours sans menacer la sécurité nationale des partenaires du PEM.

### **Fragmentation, indivisibilité et différenciation de la sécurité**

Au sein du PEM, les actions communes et la définition des mesures politiques doivent être multilatérales dans leur application et dans leur portée de façon à s'insérer dans un projet commun de coopération en matière de sécurité au sein duquel cette dernière est indivisible. Les «Lignes directrices» de Stuttgart pour l'élaboration de la Charte euro-méditerranéenne parlent sans ambiguïté de l'«indivisibilité de la sécurité».

Ce caractère multilatéral est difficile à imprégner dans un contexte aussi fragmenté que celui de la région euro-méditerranéenne. Contrairement à l'Europe de la guerre froide et au Moyen-Orient actuel, la région euro-méditerranéenne n'est pas divisée en deux blocs : a) il existe plusieurs conflits sous-régionaux sans rapports les uns avec les autres, en particulier de dimension Sud-Sud ; b) les programmes de sécurité nationale sont très variés ; c) la nature des menaces, des risques et des perceptions dans le contexte Sud-Sud est très différente de celle qui prévaut dans la direction Nord-Sud. L'expérience du PEM a jusqu'ici montré que l'application multilatérale des mesures se heurte régulièrement au conflit israélo-arabe et au refus des Etats arabes de mettre en place toute forme de coopération économique ou de sécurité avec Israël tant que la paix ne sera pas établie. Il n'est donc pas impossible que des problèmes semblables surgissent à l'égard d'autres partenaires engagés dans des conflits, quoique moins aigus, dans le contexte euro-méditerranéen.

Une politique à géométrie variable pourrait bien être la réponse à de tels défis, dans la mesure où cette variabilité ne vient pas remettre en cause la cohésion de base du groupement concerné. La géométrie variable est communément pratiquée au sein de l'UE et elle a fait ses preuves en tant qu'instrument de tactique efficace dans des situations de crise ou d'impasse politique en permettant une progression à long terme. Bien que le principe d'indivisibilité de la sécurité doive rester le pilier naturel de la coopération de sécurité que les partenaires veulent mettre en place, certains soutiennent l'idée qu'un certain degré de flexibilité est nécessaire (et devrait peut-être figurer dans le texte de la Charte).

L'adhésion volontaire à des politiques ou mesures n'engageant pas les principes ou les mécanismes de base du partenariat pourrait apporter une certaine flexibilité. Celle-ci a déjà été adoptée dans le cas de la seule mesure de confiance à demi opérationnelle approuvée par le PEM, c'est-à-dire la «Coopération entre les Organismes de Protection Civile»<sup>2</sup> : l'adhésion à cette mesure de confiance se faisant pour le moment sur une base volontaire. Une autre forme de flexibilité a été suggérée dans le rapport commun des groupes de travail EuroMeSCo de 1997, à partir de propositions faites dans le cadre du ACRS (groupe de travail sur le Contrôle des Armements et la Sécurité Régionale), et reprises par plusieurs analystes insistant sur la nécessité d'élaborer une approche sous-régionale différenciée. A ce sujet, il n'est pas inutile de citer à nouveau la «différenciation des cercles» signalée dans ce rapport commun comme principe de négociation et d'exécution :

«Une certaine différenciation pourrait être introduite du fait que le PEM comporte plusieurs cercles stratégiques qui ne sont pas nécessairement liés les uns aux autres, tels que les querelles à l'Est de la Méditerranée, le conflit israélo-arabe et l'interaction entre l'évolution des alliances occidentales et la méfiance arabe. La transparence et les mesures de confiance dans l'un de ces cercles pourraient être cautionnées par tous les membres du PEM, tout en étant appliquées dans des cercles différents.»

En plus du principe de «différenciation», Fred Tanner et le rapport commun des groupes de travail EuroMeSCo de 1997 ont aussi signalé le principe «séquentiel». Ce principe se réfère essentiellement au domaine de la limitation et du contrôle des armements et consiste à éliminer la hiérarchisation entre les mesures de confiance/mesures de confiance et de sécurité et le contrôle des armements d'une part et à accepter la hiérarchisation des mesures liées à différents domaines d'autre part (par exemple, entre une mesure de confiance militaire et des mesures économiques). Alors que la hiérarchisation entre les mesures de confiance/mesures de confiance et de sécurité et le contrôle des armements ne concerne pas le concept des mesures de partenariat tel qu'il est présenté dans les conclusions du Président de la rencontre de Palerme, le fait de mettre en relation des problèmes et de les hiérarchiser pourrait concorder avec la tâche de construction du PEM telle que redéfinie par les ministres à Palerme. En d'autres termes, la séquence classique entre la confiance générée par la réalisation d'une mesure de confiance/mesure de confiance et de sécurité et la réduc-

---

<sup>2</sup> Partenariat euro-méditerranéen, *Coopération entre les organismes de protection civile*, Note d'information n. 32, in [www.euromed.net](http://www.euromed.net)

tion ou le contrôle réel du niveau de l'armement ne fait pas partie des objectifs du PEM pour le moment et n'entre donc pas en jeu. D'autre part, la nature holistique du PEM et l'importance croissante qu'y joue la coopération politique et socio-économique avec le cadre du PEM permettent d'établir des liens ou des compensations entre des objectifs de natures différentes, par exemple, l'obtention d'un certain niveau de coopération dans les opérations de soutien de paix contre une attitude plus flexible vis-à-vis des droits de l'homme ou du soutien économique.

Les «Lignes directrices» de Stuttgart semblent envisager un certain gain de flexibilité avec l'introduction d'une nouvelle section dans les prochaines versions, intitulée «Autres dispositions» qui aura trait aux pays connaissant des situations spécifiques. Jean-François Daguzan a fait une proposition précise à ce sujet selon laquelle on pourrait introduire une coopération politique renforcée, semblable à celle stipulée par les articles J-1, 3 et J-3 du Traité de Maastricht, dans le contexte institutionnel peu rigoureux du PEM.

## **L'environnement dense de la Charte**

La région méditerranéenne est peuplée d'organisations intergouvernementales plus ou moins efficaces qui s'occupent de la coopération dans divers domaines. Ces organisations peuvent sembler moins efficaces qu'on ne pourrait le souhaiter. Cependant elles ont déjà contribué de façon positive au développement économique et à la sécurité, ainsi que dans d'autres domaines de la coopération internationale. D'autres contributions essentielles ont été apportées par des organisations non gouvernementales (ONG) et les sociétés civiles. Le PEM doit se montrer ouvert face à ces ressources. Son caractère normatif devrait profiter du capital important de normes et de règles établies par d'autres organisations de coopération telles que l'OSCE, l'ACRS ou bien encore la Ligue Arabe. Il devrait aussi s'ouvrir à leurs initiatives communes, comme celles, par exemple lancées dans le domaine du maintien de la paix. Etant donné que l'opérationnalité du PEM est encore balbutiante, il serait sage qu'il s'associe à d'autres entités opérationnelles ou de coopérer avec elles afin de tirer profit de leur expérience et de donner au PEM plus de substance.

Cette ouverture vers la coopération avec d'autres organisations devrait figurer explicitement dans la Charte de façon à l'aider à acquérir à la fois de la flexibilité et de la crédibilité.

## LES MESURES DE PARTENARIAT

La Déclaration de Barcelone fait valoir que la réalisation de la paix et de la stabilité dans la région euro-méditerranéenne est largement le fait de l'introduction des mesures de confiance (MDC)<sup>3</sup>. La conférence ministérielle *ad hoc* tenue à Palerme les 4 et 5 juin 1999 s'est déclarée pour but de fixer avant tout les mesures de partenariat. Cela a des conséquences marquées sur le domaine décisionnel du PEM.

L'introduction des mesures de partenariat n'est pas faite en substitution des mesures de confiance, mais tend à rapprocher la notion et l'objectif des mesures de confiance des objectifs généraux du PEM. Les décisions prises à Palerme montrent que la sécurité en zone euro-méditerranéenne doit être obtenue grâce à la construction du partenariat. La confiance est donc un facteur-clé dans le processus de construction du partenariat, mais les mesures qui conduiront à cette construction doivent avoir une portée et un objectif différents de ceux qui ont sous-tendu les expériences européenne et moyen-orientale – de la CSCE/OSCE ou de l'ACRS respectivement.

En fait, dans l'Europe de la guerre froide, le processus de confiance était strictement lié à la gestion des conflits militaires. C'est aussi le cas aujourd'hui en ce qui concerne les efforts de paix au Moyen-Orient. Par contre, dans les relations euro-méditerranéennes, la dimension militaire est plutôt secondaire et fragmentée, car il n'y a pas de conflits Nord-Sud et les conflits Sud-Sud n'ont pas de relations entre eux. Les relations euro-méditerranéennes dans le domaine de la sécurité sont caractérisées par des différences politiques et des tensions socio-économiques plutôt que par des conflits militaires. La seule façon d'en venir à bout est d'amorcer un processus de construction du partenariat défini par le rôle prédominant de la confiance plutôt que par des facteurs militaires ou des conflits.

---

<sup>3</sup> Les MDC et MDCS (mesures de confiance – et de sécurité) ont été définies dans le contexte du CSCE, puis ont fait l'objet de débats dans le cadre de l'ACRS, en tant que mesures destinées à établir la confiance entre des parties hostiles dans le but, tout d'abord, d'éviter des conflits et, par conséquent, d'établir des mesures structurelles de désarmement et/ou de contrôle des armements. C'est selon cette même nature qu'elles ont été introduites dans la Déclaration de Barcelone. On trouve une vaste littérature sur les MDC et MDCS, des références de base étant Krepon, McCoy, Rudolph et Desjardins.

## Conceptualiser les mesures de partenariat

Brauch fournit une première définition des mesures de partenariat comme correspondant à «des mesures politiques ayant une portée non seulement dans le domaine économique mais aussi écologique et ayant un impact positif sur la culture et la société». Brauch et Sainz de la Peña prônent aussi des mesures de partenariat d'une autre nature, relatives à la nécessité d'établir des «mesures encourageant la tolérance» ou «des mesures encourageant les échanges», visant à venir à bout des images réciproques d'«ennemis». En fait, les mesures de partenariat pourraient bien aller au-delà des domaines économiques et écologiques et prendre en compte les aspects culturels, sociaux et politiques. En bref, les mesures de partenariat pourraient être définies comme toute mesure visant à améliorer la connaissance et la confiance mutuelles dans tous les domaines, de façon à faciliter d'autres types d'échanges et de coopération.

Si les concepts de mesures de confiance et de mesures de confiance et de sécurité ont été en grande partie définis, ce n'est pas le cas des mesures de partenariat. Il n'est pas possible de les définir sans analyser les éléments précurseurs d'un processus de construction partenariale. Une telle analyse devrait prendre en compte en premier lieu, les perceptions de base de sécurité de tous les partenaires et elle devrait aussi explorer les façons d'intéresser les partenaires au PEM. Après avoir identifié les principaux «terrains d'entente» en matière de sécurité et de politique de tous les partenaires, on pourrait alors commencer à définir des catégories de MP ou des tâches qui pourraient être partagées entre les partenaires du PEM. Pour terminer, une identification de ces catégories ou tâches permettrait de choisir plus facilement et plus systématiquement des mesures de partenariat spécifiques.

### *Les perceptions et le terrain d'entente*

Trois groupes de partenaires doivent être pris en considération dans l'analyse des objectifs et des perceptions de sécurité : les pays arabes ; Israël ; et les pays européens. Le groupe européen doit inclure des pays comme Chypre et Malte qui aspirent à devenir membres de l'UE. La position de la Turquie s'apparente sous certains aspects à celle de Chypre et de Malte, bien que les incertitudes associées aux futures relations entre l'UE et la Turquie rendent la position turque envers le PEM quelque peu ambivalente.

Les perceptions arabes en matière de sécurité sont déterminées par le conflit israélo-arabe encore non résolu et un désir puissant de préserver les identités cultu-

relles et politiques face aux intrusions occidentales. Ces objectifs sont menacés par un unilatéralisme occidental ancré dans des relations internationales caractéristique de la période d'après guerre froide, par le risque de coercition qui accompagne cet unilatéralisme et par les effets d'interdiction qui pourraient en découler. En termes de sécurité, les partenaires arabes attendent de leur participation au PEM une relation plus équitable et plus importante avec l'UE qui aurait pour effet a) de rehausser leur statut sur la scène internationale en ce qui concerne d'autres espaces géopolitiques intéressant l'Europe ; b) de stimuler l'intérêt européen envers le conflit israélo-arabe et d'empêcher que l'Europe ne se mette à pencher du côté d'Israël ; c) de stipuler une coopération politique institutionnalisée dans laquelle les Arabes auraient voix au chapitre et la possibilité de contenir d'éventuelles tendances unilatérales manifestées par l'UE et les alliances occidentales auxquelles l'UE appartient ; d) d'offrir un forum de coopération dans lequel les facteurs européens ayant un impact sur les situations internes (xénophobie liée à l'immigration, pressions sur les gouvernements pour qu'ils se conforment aux principes des droits de l'homme en vigueur en Occident, etc.) puissent être gérés ou bien contrôlés.

Les attentes israéliennes sont sous certains aspects semblables à celles des Arabes, bien que ces attentes aient sur la sécurité nationale un impact dont l'importance est modeste. Israël attend deux choses du PEM : a) qu'il empêche une dérive vers le monde arabe ; b) qu'il établisse un principe de coopération politique avec l'UE en vue du nouvel équilibre des forces régionales qui émergerait à la suite de la réussite du processus de paix.

En ce qui concerne les Européens, leurs perspectives sur la sécurité sont dictées par les effets de débordement des mouvements d'instabilité qui touchent en particulier les partenaires arabes et la Turquie. Ils attendent du PEM a) qu'il atténue ces situations mouvantes, à moyen ou long terme (ce qui serait essentiellement une conséquence du développement économique et des réformes politiques sensées découler du PEM) ; b) un meilleur contrôle de l'impact interne à court terme des effets de débordement. Une des principales attentes de l'UE en ce qui concerne le PEM est le renforcement de sa PESC, étant donné que l'espace de sécurité méditerranéen constitue l'une des composantes plus ou moins importante de la définition de l'espace européen de sécurité, considéré conjointement avec d'autres espaces géopolitiques avoisinants. Ainsi, l'UE – tout comme les Arabes – s'attend à ce que sa participation au PEM ait pour effet de rehausser son statut international. Ce qui rend donc la Méditerranée importante aux yeux de l'UE c'est qu'elle constitue un espace dans lequel les liens transatlantiques sont quelque peu flous, contrairement à l'Europe de

l'Est, l'Europe centrale ou la Russie, ce qui renforce la conscience de son identité sécuritaire et de ses tâches.

Un ensemble de tâches partagées ou de terrains d'entente euro-méditerranéens ressortent de cette analyse : a) rehaussement et/ou renforcement du statut politique international ; b) garantie de protection contre les actions unilatérales et la marginalisation ; c) contrôle indirect et protection de la stabilité interne contre des facteurs externes. La cible générale des partenaires du PEM peut donc se définir comme d) l'atteinte d'un plus grand degré de confiance mutuelle. Il ne s'agit pas seulement d'un objectif général du PEM, c'est aussi une condition générale à la formation de tout terrain d'entente. Au-delà des différences de perceptions et d'objectifs qui caractérisent la structure des relations euro-méditerranéennes, pour des raisons historiques aussi bien que politiques, la méfiance joue aussi un rôle primordial, d'où l'importance capitale de construire un partenariat transparent dans cette région.

*Une typologie des mesures de partenariat : terrains d'entente, fonctions et durée*

Les terrains d'entente dont on vient de parler donnent une idée des domaines privilégiés dans lesquels on peut essayer de construire le partenariat. Par conséquent, les mesures de partenariat doivent faire référence en priorité à ces domaines et se divisent en trois catégories générales :

- mesures de rehaussement et de renforcement du statut *des partenaires* ;
- mesures de protection *des partenaires garantissant un meilleur contrôle des facteurs externes et internes agissant sur la sécurité nationale et la stabilité interne* ;
- mesures générales visant au renforcement du partenariat, *destinées à mettre en valeur le partenariat, les échanges et la confiance mutuelle dans les domaines politiques, sociaux, économiques et culturels*.

Les mesures de partenariat peuvent aussi être identifiées selon leurs fonctions de base :

- *mesures d'information*, pourvues de transparence, de nature déclaratoire et dont le mécanisme ressemblerait à celui de la CSCE ;
- *mesures de communication*, permettant les échanges d'information à l'aide d'une infrastructure ordinaire, débouchant ainsi sur des formes et des réseaux de contacts institutionnels entre les gouvernements ainsi que les organisations non gouvernementales ;
- *mesures d'accès*, permettant directement ou indirectement aux partenaires de jouer un plus grand rôle sur la scène internationale et régionale et leur offrant un

meilleur contrôle et une meilleure gestion des facteurs externes et internes agissant sur la sécurité nationale et la stabilité interne ;

– *mesures de coopération*, encourageant la coopération dans tous les domaines en vue d'améliorer la confiance mutuelle.

Certaines mesures pourraient tout à fait être pluri-fonctionnelles et pourraient donc viser plusieurs objectifs, l'accès et l'information par exemple. Contrairement aux mesures de confiance et aux mesures de confiance et de sécurité liées à l'expérience européenne et aux projets ACRS du Moyen-Orient, les mesures de partenariat excluent toute « mesure contraignante », du moins pour le moment.

Pour terminer, les mesures de partenariat pourraient être aussi identifiées selon le facteur temps, selon la possibilité qu'elles soient mises en place à court, moyen ou long terme, ou bien graduellement.

### **Les MDC liées au domaine militaire fonctionnant comme des MP**

Les « Lignes directrices » d'avril 1999 reportent la mise en place de mesures de confiance liées au domaine militaire à « un moment opportun ».

Les mesures de confiance ne concernent quasiment pas le PEM, vue l'improbabilité d'un conflit militaire dans les relations euro-méditerranéennes. On ne peut cependant pas faire abstraction du fait que les risques et les menaces d'ordre militaires contribuent toujours à influencer les perceptions au sein du PEM, surtout du côté arabe. Comme on l'a déjà mentionné, les perceptions arabes de la puissance militaire supérieure du Nord, ainsi que les tendances occidentales vers l'unilatéralisme constituent une des raisons de l'intérêt arabe pour le PEM. Tandis que le PEM est conçu comme un processus de coopération politique basé sur l'application d'un certain nombre de mesures de partenariat, il ne fait aucun doute que les origines militaires de ces perceptions nécessitent un processus de confiance semblable à ceux dont l'Europe et d'autres espaces fertiles en conflits violents ont fait l'expérience. Ces mesures de confiance peuvent faire partie des mesures de « protection » contenues dans les mesures de partenariat citées plus haut, ou peuvent contribuer à leur mise en place. Ainsi, les mesures de confiance ressemblant à celles de la CSCE doivent être prises en considération, bien qu'au sein du PEM elles fonctionneraient moins comme des mécanismes traditionnels et plutôt dans la logique des mesures de partenariat.

Cependant, le rôle de telles mesures de confiance s'insérant dans la logique des mesures de partenariat est limité. En premier lieu, on peut difficilement leur attribuer une fonction structurelle (c'est-à-dire ouvrant la voie à des mesures de contrôle ou de limitation des armements) dans le contexte politique actuel, pas plus qu'on ne peut attendre d'elles qu'elles «restreignent» la politique de défense ou la conduite militaire des partenaires (comme dans le cas des mesures de confiance et de sécurité s'assimilant à celles de Vienne). Elles feront généralement l'objet d'une déclaration d'intentions et seront opérationnelles dans une certaine mesure.

En second lieu, une limitation plus ou moins sévère des mesures de confiance liées au domaine militaire provient de l'existence au sein du PEM de conflits sous-régionaux non résolus. A cause du caractère multilatéral du PEM, l'acceptation de mesures de confiance dans le contexte euro-méditerranéen risque d'introduire des mesures de confiance semblables dans les contextes Sud-Sud (ou même Nord-Sud ou Nord-Nord) où les mesures de confiance sont indésirables ou prématurées. Ceci est le cas pour la politique arabe qui rejette l'idée de la mise en place de mesures de confiance au sein des relations israélo-arabes. Cette question est moins grave dans le contexte du conflit au Sahara occidental mais pourrait malgré tout venir à se poser. Des problèmes pourraient aussi naître de la dispute entre la Grèce et la Turquie en Méditerranée orientale, par exemple, si l'on tentait de rendre multilatérales les mesures de confiance maritimes ou même les mesures de partenariat régissant l'exploitation de la mer et de ses ressources (bien qu'on ne puisse pas exclure la situation inverse ni faire accepter dans le contexte du PEM ce qui l'est normalement dans les relations bilatérales).

Pour conclure, le fait que des perceptions liées au domaine militaire soient à l'origine du processus politique du PEM, en plus d'autres motifs politiques importants, permet aux mesures de confiance du type de celles mises en place par la CSCE de rendre les mesures de partenariat effectives. Bien que le mécanisme et le contenu de ces mesures de confiance soient semblables à ceux employés dans d'autres contextes afin d'éviter les conflits militaires et d'ouvrir la voie au contrôle et à la limitation des armements, leur fonction sera cependant différente. En effet, dans le contexte du PEM, les mesures de confiance seront subordonnées à des processus spécifiques de construction du partenariat, c'est-à-dire qu'elles seront au service des mesures de partenariat. Cette subordination au politique exclut l'introduction de mesures de confiance structurelles mais permet la mise en place de mesures de confiance de nature déclaratoire et dans une moindre mesure, de mesures de confiance opérationnelles. De manière plus générale, leur utilisation sera limitée par l'existence de conflits régionaux non résolus.

## Proposition de liste des mesures de partenariat

On peut faire des suggestions pour la typologie et la mise en place des mesures de partenariat à partir des principes et des objectifs exposés plus haut, de la possibilité de voir fonctionner les mesures de confiance ou les mesures de confiance et de sécurité au service des mesures de partenariat et de l'application possible de principes liés à la différenciation des cercles et à une thématique consistant à établir des séquences dont il est question dans la partie portant sur la prévention et la résolution des conflits. Une énumération des mesures de partenariat est donc proposée ci-dessous.

### *Mesures de rehaussement du statut*

– Un mécanisme euro-méditerranéen d'information sur le Moyen-Orient.

Le but de cette mesure serait d'apporter régulièrement des informations sur les politiques et les événements marquant le Moyen-Orient, qui seraient spontanément fournies lors de rencontres *ad hoc*. Ces informations ne donneraient suite ni à des discussions, ni à des questions. Celles-ci seraient cependant possibles si les parties concernées se montraient disposées à y répondre ou si elles désiraient obtenir des réactions de la part des partenaires. L'information serait offerte lors de rencontres plutôt qu'au sein d'un groupe *ad hoc* de façon à souligner le caractère informel et volontaire de l'exercice. Cependant, ces rencontres constitueraient pour les partenaires une des activités régulières et officielles du PEM.

La nature régulière et officielle de ces rencontres constituerait leur caractéristique la plus importante. En fait, malgré son nom, d'un point de vue fonctionnel, cette mesure de rehaussement du statut concernerait moins l'information que l'accès. Son but consisterait à fournir aux partenaires, en particulier à l'UE et ses membres, un espace euro-méditerranéen privilégié permettant de se tenir au courant des événements politiques qui agissent sur le PEM mais sont abordés séparément par les partenaires. Cela concernerait plus particulièrement le processus de paix au Moyen-Orient, mais aussi d'autres questions, telles que l'évolution de la situation en Irak.

De telles rencontres pourraient avoir lieu à 27 ou bien entre les partenaires non européens et la nouvelle troïka de l'UE. Dans un certain sens, on pourrait interpréter cette mesure de partenariat comme une extension et une spécialisation du mécanisme de dialogue politique (une telle interprétation ne devrait cependant pas être officialisée car elle pourrait nuire au mécanisme de dialogue politique et à la mesure de partenariat

en question). Il serait nécessaire que les rencontres soient clairement différenciées des comités du PEM existants, de façon à ce qu'elles soient plus visibles et qu'elles contribuent au renforcement de la fonction d'élévation du statut que cette mesure de renforcement du partenariat serait censée remplir. Les rencontres seraient dirigées par la Présidence de l'UE, conformément à la structure générale du PEM. Leur caractère distinct permettrait cependant d'opérer une présidence tournante ou *ad hoc*, une mesure qui aurait un effet positif sur la cohésion politique du partenariat en général. Du point de vue de l'UE, la fonction d'accès de la mesure de partenariat en question serait consolidée par les communiqués de presse diffusés par le Président de la rencontre.

La décision de donner à ces rencontres une fonction préventive appartiendrait aux membres de la rencontre ou bien au président. Cependant, une telle fonction ne devrait pas (et pour le moment, ne le peut pas) être attribuée délibérément à la mesure de partenariat en question. Il se pourrait que par la suite, une fonction préventive résulte spontanément de l'efficacité de la mesure de partenariat ou de circonstances spécifiques.

– La reconstruction en Europe du Sud-Est.

Tous les partenaires du PEM sont concernés par la gestion des opérations de paix dans la partie occidentale des Balkans et certains y sont même directement impliqués. Plusieurs partenaires, membres et non membres de l'UE, contribuent aux opérations de soutien de la paix sous les auspices des Nations Unies et sous la direction d'organisations régionales telles que l'OTAN et l'OSCE. D'autre part, l'UE participe à des efforts de reconstruction civile et économique sous l'égide des Nations Unies (par exemple en Bosnie Herzégovine et au Kosovo, où elle est responsable du quatrième pilier de l'UNMIK et a mis en place l'Agence pour la Reconstruction Européenne). En même temps, d'un point de vue politique et sécuritaire, l'UE a pris l'initiative du Pacte de Stabilité pour l'Europe de l'Est, dans lequel la composante civile et socio-économique jouera certainement un rôle central.

Le rôle important de l'UE dans les opérations de gestion civile et économique des situations d'après guerre dans la région pourrait laisser la place à l'établissement d'une mesure de partenariat dans le cadre du PEM. Alors que la mise en œuvre des opérations civiles et socio-économiques, qui doit être effectuée par l'effort de reconstruction dans cette région dirigé par l'UE, demeurerait l'une des actions de l'UE et de la Commission, le but de cette mesure de partenariat concernerait la participation des partenaires ne faisant pas partie de l'UE à la planification politique et socio-économique des opérations.

## Echafauder la charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité

L'objectif premier de cette mesure de partenariat serait de rehausser le statut des partenaires ne faisant pas partie de l'UE en améliorant l'accès à l'une des opérations de paix les plus sensibles dans l'Europe d'aujourd'hui. Alors que des éléments de surveillance commune permettraient d'associer les partenaires méditerranéens non membres de l'UE à l'organisation des processus de reconstruction et de réhabilitation, cette mesure de partenariat, au stade de la mise en œuvre, pourrait laisser la place à un ensemble de mesures coopératives spécifiques dans les domaines sociaux, culturels et de la réhabilitation des communautés, telles que la formation en commun ou la réhabilitation des systèmes éducatifs.

En plus de l'accès, le travail commun des partenaires euro-méditerranéens dans le cadre de cette mesure de partenariat comprendrait des facteurs d'information et de transparence. Aux yeux des partenaires méditerranéens non membres de l'UE, notamment les peuples arabes (et turcs), la transparence dans la reconstruction en Europe du Sud-Est, en particulier dans les Balkans, contribuerait à dissiper les soupçons concernant les développements de nature politique et militaire que beaucoup considèrent comme une tentative d'hégémonie de la part des Européens et des Occidentaux.

Dans le Pacte pour la Stabilité en Europe du Sud Est, le Coordinateur Spécial nommé par l'UE «sera responsable de la promotion des objectifs du pacte ... en étroite collaboration avec les gouvernements et les institutions des pays en question, en particulier avec d'autres pays intéressés associés à l'Union européenne, ainsi qu'avec les organisations et les institutions internationales concernées». Il semble que ce programme prévoie des consultations avec chacun des pays méditerranéens associés ainsi que des institutions telles que le PEM. Quelle que soit l'interprétation qu'on puisse faire de ce passage, il serait préférable d'organiser des consultations euro-méditerranéennes et éventuellement des actions communes au sein du PEM liées uniquement aux affaires civiles et économiques et aux différents efforts de l'UE en cours.

Un groupe intergouvernemental permanent devrait donc être établi au sein de l'UE, sous le contrôle direct de la Commission européenne, et avec pour mission de suivre les événements et de faire des propositions au Comité euro-méditerranéen pour le Processus de Barcelone. La Présidence européenne pourrait alors assurer la coordination avec les différentes entités de l'UE (l'Agence Européenne pour la Reconstruction, le Coordinateur Spécial du Pacte, etc.) impliquées dans la gestion de la reconstruction en Europe du Sud-Est et dans la partie Ouest des Balkans.

– Groupe d'Etude sur la Dimension Méditerranéenne de l'Espace de Sécurité Européen.

L'engagement de l'UE dans le PEM ainsi que ses relations plus générales avec le Moyen-Orient sont appelés à devenir une stratégie commune dans le sens de l'article J3 du Traité d'Amsterdam. De fait, une stratégie commune concernant la Méditerranée est en préparation dans les institutions de l'UE.

Le but de cette mesure de partenariat serait de donner aux partenaires méditerranéens non membres de l'UE un rôle et des informations de première main dans un processus de prise de décision politique qui ne peut pas ne pas affecter leur sécurité nationale et leurs relations régionales. Cet objectif pourrait être atteint en constituant un groupe euro-méditerranéen ayant pour tâche d'étudier la dimension méditerranéenne de l'espace de sécurité européen, parallèlement au travail de l'UE visant à définir sa stratégie commune. Dans ce groupe, la Présidence de l'UE et la nouvelle troïka fourniraient des informations sur le travail effectué par les institutions de l'UE et leurs orientations. Les partenaires non membres de l'UE devraient présenter leurs commentaires et recommandations avant que l'UE ne tire ses conclusions. Malgré ce caractère non contraignant, le processus aurait pour effet d'accroître l'accès des partenaires méditerranéens, de dissiper la méfiance et de rassurer.

Cette mesure de partenariat comprend les trois composantes de la typologie des mesures de partenariat (rehaussement de statut, regain de confiance et construction du partenariat à grande échelle). Son aspect le plus important est que les commentaires et les recommandations soient requis avant que les décisions ne soient prises par l'UE, permettant ainsi un processus mutuel d'investigation et d'information. Cette caractéristique et l'accent mis sur les interactions euro-méditerranéennes dans le domaine de la sécurité devraient rendre la manœuvre plus efficace et plus judicieuse que celle effectuée par l'OSCE sur le Modèle Européen de Sécurité.

Le groupe serait, en principe, une émanation du Comité des hauts fonctionnaires, au sein duquel l'UE serait représentée par sa nouvelle troïka. Cependant, comme cette mesure de partenariat équivaldrait à un groupe d'étude s'engageant à organiser et proposer une réflexion, il se prêterait parfaitement à une collaboration entre les parties officielles et non gouvernementales. Dans ce sens, on peut envisager la participation du réseau EuroMeSCo et d'autres ONG, ce qui renforcerait l'impact et la portée de cette mesure de partenariat.

Des groupes d'études semblables pourraient être organisés autour d'autres thèmes ou processus méditerranéens, par exemple, dans le cas où l'UE s'engagerait à élaborer une stratégie commune en ce qui concerne l'Asie centrale ou le Golfe persique.

*Les mesures de protection des partenaires*

Le sujet des mesures de protection est particulièrement pertinent dans le cadre de la construction du partenariat euro-méditerranéen. Il faut souligner qu'en plus des mesures présentées ci-dessous, on pourrait établir des mesures de partenariat cruciales se rapportant aux phénomènes migratoires, à la lutte antiterroriste ainsi qu'à d'autres risques transnationaux nouveaux. Tandis que les mesures de partenariat concernant les phénomènes migratoires pourraient notamment avoir pour but de s'attaquer à la xénophobie et de faciliter le mouvement des personnes (à l'aide d'une politique des visas plus efficace par exemple), les mesures de partenariat concernant la lutte antiterroriste et d'autres risques transnationaux devraient rassurer les pays membres du PEM impliqués dans une lutte antiterroriste interne (et non pas contre l'opposition politique interne) quant à la politique de non interférence et contribuer à la mise en place dans la zone du PEM de cadres juridiques plus homogènes. Ces thèmes ayant été développés dans des rapports *ad hoc* issus du travail d'autres groupes de travail d'EuroMeSCo<sup>3</sup>, ils ne sont par conséquent pas développés ici.

– Liaison permanente avec les Euroforces.

Il est bien connu que la mise en place d'Euroforces, en particulier la Force Maritime Européenne (Euromarfor), a été largement critiquée par plusieurs partenaires arabes. Des Euroforces ont été établies par la France, l'Italie, le Portugal et l'Espagne afin de contribuer au développement d'une identité de défense européenne. Pour le moment, elle ressemble moins à une démarche militaire que politique, appartenant au cercle européen et transatlantique plutôt qu'à toute autre zone spécifique, encore moins à la Méditerranée ou au Moyen-Orient. Un chercheur européen a perçu Euromarfor comme «guère plus qu'un geste». Malgré tout, Euroforces et Euromarfor font partie d'un ensemble d'initiatives relevant des alliances occidentales et européennes qui ont fait naître dans le monde arabe des perceptions de menaces semblables à celles décrites dans la partie portant sur les perceptions et le terrain d'entente.

---

<sup>3</sup> Les rapports *ad hoc* sont les suivants :

*Xénophobie, migration et perceptions mutuelles*, Fifi Benaboud, coordinatrice du programme Transmed, Centre Nord-Sud du Conseil de l'Europe, Lisbonne ;

*International Implications of Domestically-Managed Security Issues*, George Joffé, Royal Institute of International Affairs – RIIA, Londres.

*La politique des visas dans l'espace euro-méditerranéen*, Catherine Wihtol de Wenden, Centre d'Etudes et de Recherches Internationales de la Fondation Nationale des Sciences Politiques – CERI, Paris.

Tout comme d'autres développements impliqués par la réorganisation des forces armées européennes et occidentales (comme Navocformed, Stanavformed, le satellite Helios, etc.), les Euroforces rappellent aux Etats arabes leur faiblesse et leurs divisions sur le plan militaire face à l'Europe et à l'Occident. Si, dans le contexte d'après guerre froide, on employait le concept de la CSCE faisant référence à la «suffisance militaire» et à la «défense non offensive», on pourrait bien dire que le Sud de la Méditerranée considère ces mesures de l'Occident et de l'Europe comme des «exigences de défense non légitimes» laissant la place à des «préoccupations légitimes de sécurité».

La perception de l'unilatéralisme européen qui sous-tend la vision qu'ont les Arabes d'Euromarfor pourrait laisser la place à une mesure de confiance unilatérale de l'UE semblable aux mesures de confiance et de sécurité liées aux mesures de partenariat mentionnées plus haut. Cette mesure de partenariat/mesure de confiance créerait une unité de liaison méditerranéenne permanente basée au quartier général des Euroforces/Euromarfor, et composée d'un nombre limité d'officiers euro-méditerranéens ne faisant pas partie de l'UE (agissant en tant qu'individus et représentants nationaux). Cette mesure, qui fût envisagée en 1997 dans le rapport commun des groupes de travail d'EuroMeSCo et par la suite par Claire Spencer et Stephen Calleya, a une fonction d'information et surtout d'accès. Elle fait partie de la catégorie de mesures qui demande une mise en œuvre graduelle à longue échéance.

La mesure de partenariat en question pourrait être complétée et renforcée par un ensemble de mesures de confiance/mesures de confiance et de sécurité concernant les capacités militaires actuelles de l'UE au sein de l'UEO. Ces mesures ont déjà été proposées durant ces dernières années par les Présidences successives de l'UEO. En décembre 1997, la Présidence allemande a organisé une visite du Centre Satellite de Torrejón pour les Etats méditerranéens non membres de l'UE participant au dialogue méditerranéen. La visite de la Cellule de Planification de Bruxelles par ces mêmes Etats (mai 1998), organisée par la Présidence grecque a aussi résulté en l'instauration des principes de transparence et d'information.

Le satellite de l'UEO est considéré par les Etats arabes de la Méditerranée comme faisant partie de la puissance militaire de l'UE et de l'UEO qui menace leur sécurité nationale. Elle fait donc partie intégrante de la question traitée plus haut. L'unité de liaison européenne devrait donc bénéficier de modalités d'accès élargies par l'intermédiaire de formats d'accès pour les partenaires euro-méditerranéens non membres de l'UE aux opérations satellites et de planification initiées par l'UEO et l'UE. Ce qui ressort de la discussion sur les mesures de confiance et de sécurité liées

aux mesures de partenariat concerne moins le potentiel de la Cellule de Planification et du Centre Satellite de contribuer aux procédés de vérification se rapportant au contrôle des armements, que sa capacité à évaluer la situation dans les cas de catastrophes naturelles ou de crises aiguës, soutenant ainsi les mesures de confiance/mesures de partenariat semblables à celles concernant la coopération entre les organismes de protection civile. Si cet élargissement de mesures de partenariat devait s'avérer irréalisable, cela ne devrait cependant pas remettre en question la poursuite et l'élargissement des mesures de confiance concernant l'information inaugurées par les Présidences grecque et allemande.

Comme on l'a déjà souligné, la mesure devrait revêtir un caractère unilatéral, mais certains partenaires européens, en particulier les militaires, peuvent s'y opposer ou exiger, au minimum, une réciprocité. Le problème de la réciprocité est moins celui du consentement des partenaires méditerranéens que l'endroit où cette réciprocité devrait prendre forme dans le cas arabe. Dans tous les cas, il est bon de souligner que la recommandation de ce rapport concernant le caractère unilatéral de la mesure de partenariat en question est liée à l'effet de regain de confiance que cette mesure de partenariat est censée avoir sur certaines perceptions arabes de sécurité. Dans ce cas, les perceptions de sécurité sont disproportionnées et exigent une mesure de partenariat ayant la forme d'une mesure de confiance et de sécurité plutôt qu'une véritable mesure de confiance et de sécurité. Ce caractère unilatéral semble donc faire partie intégrante de la mesure de partenariat recommandée ici.

D'autres facteurs pouvant entraver la bonne mise en œuvre de cette mesure de partenariat ou réduire son impact concernent la vision arabe plus générale de la gestion des conflits dans le contexte d'après guerre froide (ainsi que le rôle qu'y a joué l'Europe de l'Ouest) et les développements éventuels qui suivront l'incorporation de l'UEO dans la structure de l'UE.

– Lignes directrices communes pour la dimension humaine du PEM : mettre les associations des droits de l'homme en réseau.

L'UE devrait aussi être rassurée quant à sa perception aiguë de la problématique des droits de l'homme selon laquelle une politique plus libérale en matière des droits de l'homme et des libertés fondamentales de la part des partenaires du Sud provoquerait une diminution des risques d'instabilité au Sud et de leurs effets de débordement.

Dans leur rapport commun de 1997, les groupes EuroMeSCo avaient proposé de nommer un Conseil des Sages constitué de personnalités indépendantes issues des

Etats partenaires et ayant pour tâche de discuter des principes et des valeurs qui divisent actuellement les Etats européens et non européens au sein du PEM et de présenter des recommandations publiques non contraignantes émanant soit de leurs propres réflexions, soit des questions posées par des personnalités ou des entités publiques ou privées faisant partie du PEM. Bien que les représentants officiels arabes aient eu une attitude très critique à l'égard des remarques sur les droits de l'homme faites lors de la première rencontre entre EuroMeSCo et les hauts fonctionnaires à La Haye le 4 mars 1997 ayant pour but de débattre du rapport commun, cette proposition pourrait faire l'objet d'une nouvelle réflexion. De fait, en fournissant des réponses indépendantes et faisant autorité, bien que non contraignantes, à des cas de figures entrant dans le domaine des droits de l'homme et des minorités, le Conseil des Sages pourrait, avec le PEM, contribuer à établir une base de travail permettant l'élaboration d'une dimension humaine partagée et constituerait ainsi (pour le PEM) un instrument essentiel servant à élaborer une diplomatie préventive. Il convient de préciser cependant qu'actuellement, sans l'existence d'une entité telle que le Conseil des Sages au sein du PEM chargée d'élaborer des «Lignes directrices» communes s'adressant à la dimension humaine du PEM, cette tâche sera incorporée dans les décisions unilatérales prises par l'UE dans le cadre de la procédure de conditionnalité politique.

Lors de la Conférence de Malte, les ministres n'ont pu approuver dans ce domaine qu'une mesure de confiance faisant l'objet d'une déclaration et qui consiste en une procédure permettant l'échange d'informations sur l'adhésion aux principes internationaux des droits de l'homme entre les gouvernements partenaires. Cette procédure semble maintenant presque complète. Cependant, un tel succès ne peut pas changer la nature «générale et non spécifique» de cette procédure. En fait, le terrain d'entente des gouvernements du PEM sur les droits de l'homme est tellement étroit que, mise à part leur acceptation de la mesure de confiance juste citée (qui semble très timide), les gouvernements sont actuellement dans l'impossibilité de relever ce défi. Ce que l'on peut retenir des premières propositions faites par EuroMeSCo est l'idée selon laquelle, d'une manière générale, la question de la dimension humaine devrait être abordée par les composantes du PEM dédiées au domaine de la société civile. Corrélativement, la formule adoptée dans les «Lignes directrices» de Stuttgart ne doit pas être laissée de côté car elle donne une idée de l'étendue du terrain d'entente. En fait, si l'on en croit les «Lignes directrices», les gouvernements du PEM sont prêts à «promouvoir des valeurs communes et des principes partagés» en ce qui concerne, entre autres, le «respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales». Cette volonté commune pourrait donner lieu à une mesure de partenariat selon laquelle ces valeurs communes et prin-

cipes partagés font l'objet d'une exploration commune pour ensuite former la base d'une prise de position commune du PEM sur les droits de l'homme. Malgré les différences, il existe de toute évidence des points communs parmi les différentes conceptions actuelles des droits de l'homme au Nord et au Sud. Le fait qu'il y ait une volonté d'identifier ces points communs dans les «Lignes directrices» est prometteur.

Le but de cette mesure de partenariat serait de donner une définition des valeurs communes et des principes partagés concernant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales au sein du cercle euro-méditerranéen. Afin de promouvoir cette recherche, un réseau englobant des associations et instituts des droits de l'homme privés sur les deux rives de la Méditerranée devrait être encouragé et soutenu par le Comité Euromed pour le Processus de Barcelone, ayant pour tâche de présenter un rapport annuel sur les résultats de leurs recherches en matière de conceptions et de faits et d'évaluer le degré de respect des partenaires pour les valeurs communes et les principes partagés. Malgré le caractère non contraignant du rapport des ONG, celui-ci, ainsi que les commentaires des gouvernements à son sujet, devraient être diffusés aussi largement que possible.

Comme on l'a déjà souligné, une mesure de partenariat concernant les droits de l'homme présente plus d'intérêt pour les Etats européens que pour les partenaires du Sud du fait qu'il améliore la transparence aux yeux du Nord et lui ouvre plus largement l'accès à un domaine actuellement plutôt réservé aux acteurs internes. Cependant, cette mesure de partenariat est moins unilatérale et importune qu'il n'y paraît. Elle serait moins importune dans la mesure où elle représente un processus non contraignant dont l'impact sur l'opinion publique interne est contrôlé par les gouvernements. Elle est moins unilatérale dans la mesure où le processus d'investigation et surtout de conceptualisation serait confié aux ONG représentant des intérêts différents, y compris des groupes d'inspiration religieuse. Tôt ou tard, cette approche est tenue d'élargir aussi l'accès du Sud. Comme les questions les plus porteuses de désaccords seraient par définition mises de côté (et peut-être reportées jusqu'à «un moment plus opportun»), cet exercice donnerait lieu à des directives permettant de faire converger les actions gouvernementales au niveau international et de les équilibrer au niveau interne, ce qui ne serait pas perçu comme autant de réponses perturbatrices ou déstabilisantes.

– La surveillance électorale en zone euro-méditerranéenne.

La surveillance électorale a joué et joue toujours un rôle important de soutien aux Etats partenaires au sein de l'OSCE. En effet l'OSCE comporte une institution *ad*

*boc*, l'Office pour les Institutions Démocratiques et les Droits de l'Homme (ODIHR), qui s'occupe de la surveillance électorale et des tâches connexes dont le but est d'élargir les contextes démocratique et juridique des Etats concernés.

Pour des raisons politiques et historiques, la Déclaration de Barcelone ne prévoit pas la mise en place au sein du PEM d'un instrument habilité à remplir des fonctions semblables à celles de l'ODIHR. Une des raisons politiques est que le processus de Barcelone est avant tout une entité intergouvernementale qui n'envisage pas d'autonomie institutionnelle en son sein, du moins pas pour l'instant. Si elle était mise en place, la surveillance électorale devrait être renforcée par des accords intergouvernementaux et mise en œuvre essentiellement par des gouvernements individuels. Les raisons historiques sont que l'ODIHR a été établi en Europe dans un climat de perturbation et de faiblesse des Etats concernés, alors qu'en Méditerranée, les situations de faible légitimité ne mènent pas nécessairement à des perturbations, un affaiblissement ou une instabilité des Etats ou des gouvernements de la région. Durant ces dernières années, la surveillance électorale n'a été accomplie que dans certaines situations spéciales, c'est-à-dire en Palestine (l'UE) et en Algérie (où les observateurs ont été invités).

Néanmoins, un instrument de surveillance électorale en zone euro-méditerranéenne pourrait servir de mesures de partenariat et à rassurer. Son objectif devrait se distinguer de l'expérience de l'OSCE/ODIHR et, d'une certaine manière, du fonctionnement de l'ODIHR. Il va de soi que la surveillance électorale en zone euro-méditerranéenne serait un instrument utilisé volontairement : il serait mis en place à la demande de l'Etat concerné. Il fournirait des observateurs et/ou une assistance technique ainsi qu'un soutien à l'éducation et à la mise en place de réseaux. Selon Fred Tanner, «il pourrait être chargé de créer des missions d'observation électorale généralisées, un rôle important, et pourtant inexistant». Il s'appliquerait à tous les partenaires du PEM. Il serait mis en œuvre par des équipes mixtes comprenant des individus venant de la partie Nord comme de la partie Sud du PEM. Cette tâche pourrait être confiée en partie ou dans sa totalité à d'autres organisations de sécurité, telles que la Ligue Arabe, l'OSCE ou les Nations Unies, qui pourraient agir seules ou en concertation. Des tâches spécifiques pourraient être confiées aux ONG euro-méditerranéennes.

Le Comité Euromed pour le Processus de Barcelone prendrait les décisions nécessaires et élaborerait des directives. Un groupe de travail spécialement constitué afin de surveiller le processus pourrait être désigné par le Comité. La mise en œuvre des opérations de surveillance électorale incomberait à la Commission européenne.

– Le réseau de communication.

La mise en place d'un réseau de communication parmi les partenaires constitue une mesure de partenariat et de confiance fondamentale dont la fonction est d'obtenir de l'infrastructure de communication qu'elle soit capable de promouvoir l'information et la transparence. Quelle que soit son efficacité, elle est destinée à symboliser la relation particulière et régulière entre les partenaires.

Cette mesure provient d'un ensemble de mesures de confiance et de sécurité approuvées à Vienne en 1990 afin de rassurer les différentes parties en ce qui concerne les événements de nature militaire. Sa fonction est liée à deux autres mesures de confiance et de sécurité : un devoir de consultation et de coopération en cas d'activités militaires « inhabituelles et non programmées » ; et l'établissement d'un centre de prévention des conflits afin de remplir ce devoir. Un ensemble de fonctions semblables avait été envisagé au cours des délibérations de l'ACRS avant que les négociations n'en viennent au point mort. Au sein du PEM, surtout après les conclusions de Palerme qui avaient fait des mesures de partenariat une priorité, la pertinence militaire du réseau de communication doit être entendue comme une « fonction de veille ».

Les conclusions de Malte ont entraîné la « mise en place d'un réseau de points de contact pour les questions de nature politique et de sécurité ». Dans ce sens, et avec des tâches différentes de celles de ses prédécesseurs, cette importante mesure de partenariat fonctionne déjà, bien que ses objectifs et son contenu ne soient pas encore définis.

Le réseau de communication, surtout s'il est accompagné par la mise en place de centres de prévention des conflits, peut être considéré comme un mécanisme de conciliation et, plus généralement, de prévention des conflits. A cette fin, les fonctions du réseau de communication peuvent être étendues à des secteurs individuels ; sinon, un ensemble de réseaux sectoriels pourrait être mis en place.

### *Mesures générales de renforcement du partenariat*

Le champ d'action de ces mesures de partenariat est évidemment large. Deux groupes de mesures de ce type sont examinés ici, il concernent : a) l'environnement marin et les ressources maritimes, et b) les mesures de sécurité et de police dans l'espace maritime. Ces indications ne sont que provisoires. On pourrait citer bien d'autres mesures dans autant de domaines. Un des rapports EuroMeSCo établi dans le cadre du plan de travail de 1998-99 évoque des mesures concernant les mines anti-personnel et les mines terrestres. Ce rapport cite le déminage comme exemple d'opération de soutien de la paix.

– L'environnement marin et les ressources maritimes.

L'interdépendance se révélera comme étant un indice majeur des domaines où l'on pourra renforcer le partenariat de manière générale. C'est évidemment le cas pour les relations économiques entre les partenaires ainsi qu'en ce qui concerne l'espace aérien régional et la mer. A cet égard, la Méditerranée est de première importance. La gestion de l'interdépendance relative à la mer Méditerranée offre un nombre considérable d'opportunités fertiles pour construire le partenariat dans quantité de domaines.

Trois types de coopération se rapportant à l'espace maritime peuvent être mis en marche dans le cadre des relations euro-méditerranéennes :

– l'organisation et la gestion régionale partagées de l'environnement marin et des ressources maritimes ;

– l'organisation et la gestion partagées des questions de sécurité civile et des opérations de recherche et de sauvetage qui s'y rapportent ;

– l'organisation et la gestion partagées des mesures concernant la police maritime.

Cette section concerne le premier point. La sécurité civile en mer et les mesures de police comme sources de mesures de partenariat seront traitées dans la section suivante.

Les questions concernant les ressources maritimes et l'environnement marin régional font toutes deux référence à des cadres juridiques et organisationnels importants. Le droit maritime fournit un cadre normatif large à propos des ressources maritimes qui relèvent d'un consensus. Cependant, une mer fermée comme la Méditerranée requiert un effort particulier de coopération et de bonne entente entre les différentes parties concernées par la mise en place d'un tel cadre normatif. Jusqu'à présent, les efforts dans ce sens n'ont été que faibles et inégaux. On a même vu, dans le cas de la délimitation des zones de pêche protégées, surgir des situations potentiellement conflictuelles.

A cet égard, les occasions ne manquent pas d'encourager la coopération euro-méditerranéenne en incitant au respect des normes et des suggestions faites dans le cadre du droit maritime, en particulier en favorisant une «approche régionale», qui pourrait déboucher sur l'application progressive d'une «clause» régionale aux différents domaines normatifs envisagés dans le droit maritime au sein des relations euro-méditerranéennes. Une telle approche régionale a été préconisée par le Conseil Général de la Pêche en Méditerranée de la FAO comme une alternative à la tendance croissante vers une action unilatérale et non coordonnée de la part des Etats du littoral méditerranéen.

En ce qui concerne l'environnement marin, le Plan d'Action Méditerranéen (PAM) établi dans le cadre de l'UNEP donne des directives importantes au sujet de la coopération entre les Etats riverains de la Méditerranée. Cependant, le Programme d'Action à Court et Moyen Terme pour l'Environnement (SMAP) lancé lors de la Conférence ministérielle sur l'environnement euro-méditerranéen, qui s'est déroulée à Helsinki le 28 novembre 1997, pourrait constituer un pas décisif vers une coopération plus efficace et régulière dans le domaine de l'environnement en zone euro-méditerranéenne. Sans qu'il ne diminue l'importance du PAM, le SMAP pourrait apparaître comme l'instrument véritable de la mise en application d'un nouvel ordre environnemental solide dans la région. Bien que l'UE fasse partie du PAM (elle est aussi récemment devenue membre à part entière du Conseil Général de la Pêche en Méditerranée), le SMAP a un profil euro-méditerranéen plus net et devrait imposer plus efficacement le poids et les ressources de l'UE. Dans un certain sens, le SMAP pourrait fournir «l'approche régionale» d'ensemble qui fait actuellement défaut en ce qui concerne l'environnement marin et les ressources maritimes de la Méditerranée. L'adoption de priorités bien conçues constitue aussi l'un des avantages majeurs du SMAP, ainsi que le lien institutionnel avec les ressources financières de MEDA.

La coopération au sujet du droit maritime – allant de la démarcation des eaux territoriales à la pêche – requiert surtout un effort en termes d'accords juridiques internationaux et régionaux nouveaux ou renforcés, entre les partenaires. Elle demande aussi une plus grande harmonisation au sein de l'UE. Le processus de Barcelone et le SMAP peuvent faciliter ces efforts directement et rapidement mais pas les gérer. Ils pourront peut-être contribuer à l'introduction de mesures de partenariat simples dans des domaines liés à l'exploitation des ressources maritimes, par exemple la libération sans délais de bâtiments de pêche. Dans le même temps, le cadre lié à l'environnement qu'offre le SMAP pourrait contribuer de meilleure façon à la mise en œuvre d'une coopération opérationnelle à court terme. Il ne fait pas de doute que le contexte euro-méditerranéen de la coopération sur l'environnement inauguré à la Conférence d'Helsinki de 1997 permet une promotion et une mise en œuvre plus rapide d'un nombre de mesures de partenariat.

Ainsi, en ce qui concerne la protection de l'environnement, un premier exemple de mesure de partenariat pourrait être l'établissement d'un système commun de Gestion Intégrée des Ressources (GIR) concernant la Méditerranée. Ce système d'alerte rapide et d'action d'urgence permettrait une information en temps réel concernant les tendances et les incidents dans le domaine des ressources maritimes et préparerait la voie aux interventions nécessaires. Il fonctionnerait par l'intermédiaire d'un réseau

associant la vision à distance (remote sensing) SIG (Systèmes d'Information Géographique) et des infrastructures pour la communication de données appropriées. La GIR requiert un cadre de coopération régionale structuré et solide, qui pourrait être fourni par le SMAP dans l'immédiat. Il s'accorde parfaitement avec les «mesures politiques de prévention» que le SMAP a l'intention de développer.

Certains ont vu dans le SMAP et plus particulièrement dans la GIR une approche fonctionnelle liant petit à petit la sécurité de l'environnement à la *soft security* et même à la sécurité dans un sens plus étroit au moyen d'effets de débordement sectoriels. Le lien entre la sécurité de l'environnement et la *soft security* correspond au lien entre le système d'alerte rapide et d'éventuelles dimensions opérationnelles de la GIR : par exemple, entre la détection d'une marée noire et l'action de maîtrise qui s'ensuivrait. Le lien avec la sécurité dans son sens étroit est aussi pertinent, mais il n'est pas essentiel à l'établissement d'une mesure de partenariat, cette dernière étant destinée à encourager moins la sécurité que le partenariat, car dans le contexte du PEM, le fait que la sécurité puisse être une des composantes d'une mesure de partenariat ne signifie pas nécessairement que cette dernière en constitue l'objectif premier.

La gestion du phénomène d'interdépendance qui s'est créé autour de la Mer Méditerranée offre aussi une occasion d'échanger des compétences en matière de formation et d'expertise, qui dans l'ensemble, peuvent aussi être considérées comme des formes d'accès (les capacités des partenaires étant généralement distribuées de manière plus équilibrée qu'en matière de technologie, ainsi que les premières réalisations de la coopération euro-méditerranéenne sur la protection civile le démontrent clairement).

En conclusion, on peut dire que le Processus de Barcelone en lui-même, ainsi que le processus inauguré par le SMAP, peuvent être considérés comme des structures appropriées dans lesquelles on peut établir une coopération efficace concernant les régimes régionaux de la mer et l'environnement. C'est grâce à l'existence de telles structures qu'un certain nombre de processus et d'actions spécifiques de coopération peuvent être mis en route. Ces structures fonctionnent donc comme des matrices pour un ensemble de mesures de partenariat reliées entre elles s'adressant à la mise en place de systèmes de GIR partagés, ainsi que comme des mesures facilitant l'accès à la formation, à l'aide technique et les échanges d'experts.

– La sécurité et les mesures de contrôle maritime.

La sécurité civile est un domaine dans lequel une première mesure de confiance/mesure de partenariat importante sur la «Coopération entre les Organismes de

Protection Civile» a été approuvée sous forme d'un projet pilote qui subit une période d'expansion et de structuration des plus constructives. Une coopération a été inaugurée dans des domaines non maritimes tels que les inondations, les incendies de forêt, la déformation des sols, la montée des nappes phréatiques et les incendies pétroliers (pouvant avoir lieu en mer). La coopération dans les domaines liés à la mer reste à développer.

En ce qui concerne les domaines liés à la mer, et en particulier les opérations de recherche et de sauvetage (*Search and Rescue* – SAR), une coopération pourrait être établie avec succès dans le contexte euro-méditerranéen. Il se peut que l'association répétée des opérations de SAR et des procédures de type militaire pour empêcher les incidents en mer entre bâtiments de guerre (accords INCSEA) durant la guerre froide et ensuite pendant les délibérations des ACRS, ait obscurci le caractère non militaire des opérations de SAR, qui demeurent avant tout des actions humanitaires. Les opérations SAR pourraient aisément déboucher sur des mesures européennes de renforcement du partenariat.

Avec l'expérience des négociations qu'a acquis le gouvernement canadien alors qu'il avait la responsabilité d'essayer de développer des mesures de confiance maritimes au sein des ACRS, il a identifié les expertises techniques qu'exige l'action commune dans le domaine des opérations de SAR : «au bas de l'échelle de complexité, on a pu constater qu'il existait des capacités de communication pouvant passer au travers des frontières régionales et politiques. Si l'on se place plus haut sur cette échelle, on voit que les participants ont identifié le besoin de se familiariser avec les procédures, la formation, les équipements, et en fin de compte de les standardiser au niveau régional ou sous-régional». Mise à part l'organisation d'un réseau partagé de système d'alarme rapide, la mise en place de cette mesure de partenariat exige seulement que les officiels/officiers apprennent à travailler ensemble et que leurs efforts mènent à une interopérabilité en matière de matériel (*hardware*). Il s'agit, en d'autres termes, des transferts de technologie, de la formation, de l'assistance technique et des échanges d'expertise, c'est-à-dire des mêmes éléments que pour la gestion des ressources maritimes et de l'environnement marin.

On peut considérer les mesures policières en zone maritime comme le côté opérationnel des mesures se rapportant à la mer dont on a parlé jusqu'ici. Les mesures policières en zone maritime peuvent comprendre une série d'actions concernant l'environnement et la sécurité ainsi que les questions envisagées dans le troisième volet de la Déclaration de Barcelone, à savoir, les migrations clandestines, le trafic de drogue, d'autres formes de criminalité internationale et le terrorisme. Ces mesures

sont normalement appliquées par les garde-côtes nationaux (avec la participation de vaisseaux militaires au cas où cela serait opportun sur le plan juridique). La question est de savoir si la coopération euro-méditerranéenne en matière de police maritime serait réalisable et si elle pourrait prendre la forme d'une mesure de partenariat.

L'étendue des activités des garde-côtes semble exiger une approche sélective et sectorielle dans laquelle les activités communes pourraient concerner, par exemple, la surveillance policière de l'environnement plutôt que le contrôle des migrations clandestines ou les opérations de SAR.

Cette approche donnerait aussi la priorité à la coopération intergouvernementale, nécessitant ainsi des accords spécifiques sur les secteurs, les procédures, etc. Une autre approche, plus institutionnelle celle-là, a été soumise au groupe. Dans la mesure où un réseau de communication quel qu'il soit doit avoir été préalablement établi, une Agence Maritime Euro-méditerranéenne (AMEM) pourrait être mise en place, ayant pour mandat de coordonner le réseau de coopération de sécurité et ayant des objectifs semblables à ceux des garde-côtes.

Selon Stephen Calleya, cité ci-après, l'AMEM aurait pour mission initiale de faire des exercices d'arraisonnement de navires dans deux domaines principaux : la sécurité maritime et la pollution marine. Par la suite, on pourrait introduire la surveillance dans d'autres secteurs de la sécurité, y compris le trafic de drogue et le transport de clandestins. On devrait renforcer la coopération par des exercices de simulation en cas de marée noire, s'assurer du respect des normes internationales lors des opérations de nettoyage des pétroliers, et la surveillance des activités de pêche en soulignant le problème des excès.

Un tel mécanisme d'alerte avancée devrait être à la portée de tous les Etats euro-méditerranéens partenaires, libres d'y participer.

Pour que cette mesure de partenariat devienne opérationnelle dans les plus brefs délais, l'AMEM devrait être constituée de types sectoriels de coopération en matière de *soft security*. Deux membres du PEM ou plus pourraient entamer une coopération dans des secteurs spécifiques, tels que la sécurité maritime. Ceci permettrait à l'AMEM de se développer conformément aux lignes d'actions sous-régionales.

Par la suite, on pourrait améliorer la mesure de partenariat de façon à la rendre plus opérationnelle. Les membres du PEM devraient s'assurer de la viabilité du projet de mise en place d'un Groupe Euro-méditerranéen de Garde-Côtes (GEMGC [EMMC]) dont les tâches opérationnelles pourraient varier suivant les secteurs déterminés par les membres. L'accès au GEMGC, tout comme à l'AMEM, serait libre, le groupe aurait une approche sectorielle et servirait de précurseur à une division sous-régionale du travail.

## Echafauder la charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité

Le développement du GEMGC pourrait être relié à celui des capacités de prévention des conflits du PEM, en particulier, à la mise en place de centres de situation. Par conséquent, il pourrait contribuer aux prises de décisions euro-méditerranéennes en matière de préventions des conflits.

– La Commission Juridique de Consultation Euro-méditerranéenne.

Selon Jean-François Daguzan, l'établissement d'un «espace juridique commun» mérite qu'on s'y attarde. Une Commission Juridique de Consultation Commune devrait être mise en place afin d'y pourvoir. Elle pourrait fournir le cadre intellectuel et l'infrastructure juridique pour des zones de coopération du PEM aussi diverses que l'environnement, les mesures policières, les questions de droit comparatif, etc. Elle pourrait prodiguer des conseils de nature juridique aux partenaires s'appêtant à s'engager dans des actions communes ainsi que dans le cadre de disputes nouvelles ou existantes. Ainsi, elle apporterait son soutien aux procédures de conciliation euro-méditerranéennes chaque fois que cela serait nécessaire. La Commission Juridique de Consultation ne serait pas une entité juridictionnelle mais bien consultative, laissant les institutions politiques euro-méditerranéennes libres ou non d'accepter ses conseils. Cette commission pourrait être nommée par les partenaires en collaboration avec la Commission européenne et prodiguer ses conseils aux acteurs du partenariat européen qui en feraient la demande.

## PRÉVENTION DES CONFLITS ET SOUTIEN DE LA PAIX

Cette section aborde deux éléments cruciaux de la Charte telle qu'elle a été ébauchée dans les «Lignes directrices» de Stuttgart : la prévention des conflits et le soutien de la paix. Le soutien de la paix et les éventuelles opérations de soutien de la paix sont distinguées dans les «Lignes directrices» qui parlent de «mesures de gestion de crise», de «reconstruction en période post-crise» et de la «coopération euro-méditerranéenne dans le domaine du maintien de la paix».

Les «Lignes directrices» présentent très prudemment ces divers éléments de la prévention des conflits et du soutien de la paix. Elles affirment que ces mesures seront développées «librement et de manière consensuelle ... sans entraver le travail d'autres institutions ni les efforts bilatéraux». Il est fort possible que cette approche prudente reflète la conscience qu'ont les partenaires des contraintes politiques limitant la portée de la Charte et les capacités actuelles du PEM.

Dans la Déclaration de Barcelone, les partenaires ont élaboré une vision initiale de la prévention des conflits qui projette le PEM comme un instrument devant établir les prémices d'un espace de coopération exempt de potentiels conflits, tout en s'abstenant d'aborder les conflits existants ou de s'y interposer. Cette approche implique la mise en place d'un système de prévention des conflits structurel et systémique à travers la promotion du partenariat (plus que de l'application d'une diplomatie préventive) et à l'aide d'instruments et de prises de décisions adéquats à courte échéance. Néanmoins, cette vision rend l'application d'une diplomatie préventive plus viable que différentes modalités de soutien de la paix, allant du maintien à l'application des mesures de paix. Pour ces raisons, ce rapport concerne la prévention des conflits et se limite, en ce qui concerne le soutien de la paix, à prendre en considération le maintien de la paix et la reconstruction en période post-conflit comme des types d'opérations de soutien de la paix pouvant servir d'instruments de diplomatie préventive considérées, de manière plus générale, comme des formes d'intervention moins importunes et plus susceptibles de créer un consensus.

## **La prévention des conflits et les relations de bon voisinage**

Il a déjà été souligné qu'au vu des décisions prises par les ministres à Palerme et à Stuttgart, l'aspect sécuritaire de la Charte (et, en fait, l'ensemble du PEM) met l'accent sur la prévention des conflits et la diplomatie préventive.

Les sections qui suivent traitent de la prévention des conflits et de la diplomatie préventive dans le cadre de la Charte et rapportent les recommandations faites par le groupe de travail EuroMeSCo sur l'organisation et l'application des mesures s'y rapportant.

La question des relations de bon voisinage est incluse dans cette section et est considérée comme un instrument de prévention des conflits, bien que les «Lignes directrices» de Stuttgart traitent de cet instrument séparément et en association avec le développement de la coopération régionale et sous-régionale.

La prévention des conflits est traitée dans les trois sections suivantes : a) l'utilisation préventive du Dialogue Politique Renforcé ; b) les instruments de prévention des conflits inscrits dans la Charte et leurs limites ; c) la mise en marche d'un réseau de communication sur la prévention des conflits.

*Le rôle préventif du Dialogue Politique Renforcé*

Le facteur le plus important permettant l'action dans le domaine de la diplomatie préventive, surtout en ce qui concerne les parties directement concernées par un conflit sous-jacent, est le consensus. Bien que cela puisse paraître évident, il est bon de souligner qu'en ce qui concerne le consensus, le système d'alerte rapide est crucial. Mais on ne doit pas les considérer comme un facteur servant à déclencher l'action. La décision d'un organisme intergouvernemental de mettre en place des moyens permettant le signal d'alerte avancé illustre l'existence d'un consensus parmi les parties concernées sur le fait qu'elles considéreront au moins la possibilité d'une intervention en cas d'alerte. Néanmoins, l'action préventive peut avoir lieu même sans les informations d'ordre technique fournies par les installations de système d'alerte rapide. Elle peut même avoir lieu à la suite d'une information politique fournie délibérément par les parties concernées ou d'une interaction politique au sein de l'organisation intergouvernementale en question. Une telle information ou interaction impliquent qu'il y ait un consensus et seraient donc suffisantes pour déclencher l'action, selon que les parties le souhaitent ou non.

Sans système d'alerte rapide on ne peut lancer d'action basée sur un consensus visant à prévenir un conflit. La capacité d'une information de nature politique, par opposition à une information de nature technique, à déclencher une action préventive est un facteur important dans toutes les organisations internationales de sécurité, mais plus particulièrement encore dans le PEM, un organisme au sein duquel la volonté politique et la cohésion sont encore limitées et ne peuvent pas être exprimées aisément dans des séquences institutionnelles plus ou moins obligatoires. La décision des Ministres présents aux conférences de Palerme et de Stuttgart de renforcer le dialogue politique et d'en faire un instrument central de la Charte doit être considérée comme une volonté d'introduire un système d'alerte rapide d'ordre politique pouvant servir éventuellement à déclencher une action préventive. Ainsi, le Dialogue Politique Renforcé (DPR) devrait servir d'élément de base à un système d'alerte rapide et une action préventive au sein du PEM et, à longue échéance, devenir la source d'un mécanisme décisionnel du PEM en matière de prévention des conflits.

A cet égard, la recommandation la plus évidente est que les institutions du PEM adoptent une procédure semblable au mécanisme dit «de Berlin» (Mécanisme pour la Consultation et la Coopération en Situation d'Urgence), stipulée en juin 1991 par les membres de la CSCE et permettant d'attirer l'attention de la Conférence sur les crises et, si nécessaire, de mettre en marche une action préventive. Dans le cas de l'OSCE,

cette procédure prévoit la convocation de réunions d'urgence du Conseil des Ministres. S'ensuit la citation d'une partie d'un article de l'auteur :

« Cette idée figurait déjà parmi les propositions faites depuis la naissance du PEM. La version préliminaire de la Charte élaborée à Luxembourg envisageait la possibilité pour le Comité des hauts fonctionnaires de convoquer des « réunions spéciales » à la demande des partenaires, en cas de tensions ou de crises. Une autre possibilité était prévue dans l'une des premières propositions émanant de Malte qui concernait un Pacte de Stabilité en Méditerranée. En se servant du vocabulaire utilisé dans le Pacte de Stabilité en Europe établi par l'OSCE, le projet de Malte encourageait l'organisation de « tables rondes » consacrées à des crises spécifiques, à la demande des parties concernées et qui, cependant, auraient lieu en dehors du cadre du PEM : ainsi les tables rondes ressembleraient à des conférences *ad hoc*, inaugurées par le PEM mais non dirigées par lui, et pouvant être transmises à d'autres institutions. L'idée de telles tables rondes ne semble pas avoir été prise en compte par certains partenaires non membres de l'UE. ».

Alors que la suggestion émanant de Malte semble exiger un niveau d'engagement trop élevé par rapport au degré de volonté politique existant au sein du PEM, la version préliminaire de la proposition de Luxembourg pourrait correspondre à l'utilisation qu'on pourrait faire d'un « mécanisme de Berlin ». Le langage parfois sibyllin employé dans les « Lignes Directrices » de Stuttgart pourrait bien se référer à ce mécanisme lorsqu'il affirme qu'il y aura des « consultations entre les pays afin d'établir des structures permettant l'organisation de réunions au sujet de la prévention des crises » : les « structures » en question pourraient correspondre à la procédure de réclamations ou de demande d'information dont il est fait état dans le « mécanisme de Berlin » et cette procédure pourrait avoir lieu lors de réunions spéciales des institutions du PEM.

Le « mécanisme de Berlin » prévu par l'OSCE n'a été que rarement utilisé, en partie parce qu'il ne fonctionne qu'au niveau ministériel. Il est intéressant de noter que ce mécanisme a été supplanté par les réunions de plus en plus régulières du Conseil Permanent de l'OSCE. Actuellement, les questions de l'information et des plaintes (par exemple, dans le cas du système d'alerte rapide) sont traitées quotidiennement par le Conseil Permanent.

Certains analystes maintiennent qu'il serait important de donner un caractère plus permanent au Comité des hauts fonctionnaires particulièrement dans une perspective de politique de prévention des conflits, dans la mesure où cela donnerait au PEM plus d'occasions de créer un consensus, à la fois dans un cadre général et en ce qui concerne les crises individuelles, en renforçant l'habitude de travailler ensemble.

Cependant, la situation du PEM est différente de celle de l'OSCE. Le système d'alerte rapide comme il est représenté dans les multiples institutions de l'OSCE s'attachant à la prévention des conflits a un caractère diffus et résulte non seulement de l'initiative des membres mais aussi d'une interaction diplomatique ininterrompue au sein du Conseil Permanent et entre ce dernier et d'autres corps institutionnels concernés de l'OSCE. Au lieu de cela, l'autonomie et la différenciation institutionnelles du PEM sont très réduites.

L'évolution du Comité des Hauts Fonctionnaires du PEM ou des Comités Euro-med vers un statut permanent et un rôle politique semblables à ceux du Conseil Permanent de l'OSCE est sans doute désirable, mais guère envisageable à courte échéance. Néanmoins, l'argument selon lequel la matrice de toute action commune de prévention des conflits devrait continuer sous la forme d'une interaction régulière, politique et diplomatique est considérable.

Par conséquent, l'application du «mécanisme de Berlin» semble appropriée au stade présent de développement politique du PEM. Cependant, son efficacité au sein du PEM exige deux conditions : a) des réunions entre les institutions du PEM plus régulières et plus fréquentes ; et b) la possibilité pour les Hauts Fonctionnaires de traiter des questions d'information et de réclamations dans une mesure et selon des paramètres fixés par les ministres dans un mandat limité mais précis. En fait, des modalités d'interaction plus régulières et autonomes sont nécessaires et devraient être obtenues en priorité par les hauts fonctionnaires et le Comité Euromed.

### *Les modalités de prévention des conflits dans le PEM*

Comme on l'a souligné dans la section précédente, le DPR pourrait constituer la base de la prévention des conflits en zone euro-méditerranéenne. En renforçant la confiance mutuelle, il deviendrait un vecteur d'action préventive commune fait d'un mélange d'information émanant du système d'alerte rapide et de consensus. Une fois ce consensus solidement établi, la Charte devra cependant mettre en place les moyens, procédures et instruments nécessaires à la mise en marche des actions préventives.

– Un centre de situation.

Le plan d'action étudié par les hauts fonctionnaires en 1996 avait introduit l'idée de mettre en place un «centre de situation» fonctionnant en tant que «procédure d'alerte rapide». Cette idée ne figure pas explicitement dans les «Lignes directrices», mais cela ne signifie pas qu'elle soit hors de question. Les «Lignes directrices» ont été

formulées dans un langage délibérément général. Elles parlent d'un «mécanisme euro-méditerranéen de diplomatie préventive», laissant ainsi la possibilité de définir ces mécanismes et leur portée lors de rencontres ultérieures.

Un centre de situation euro-méditerranéen de ce type aurait divers profils. Dans un premier scénario, il s'appuierait considérablement sur les centres de situation et autres instruments du même type existant déjà au sein de l'UE, tel celui de la Cellule de Planification et de Système d'Alerte Rapide sur le point de fonctionner sous la direction du Secrétaire Général du Conseil des Ministres de l'UE ; il pourrait ressembler au centre de situation de la Cellule de l'UEO ou bien au Centre Satellite de Torrejón qui opère au sein de l'UEO. La procédure pourrait être effectuée par l'intermédiaire d'un protocole fixant les limites et les modalités d'accès aux «services» requis par le PEM. Il est possible que ces limites soient inflexibles ou qu'elles ne soient pas définies de façon précise. D'un point de vue politique, une telle solution ferait inutilement état de l'unilatéralisme de l'UE au lieu de remédier aux perceptions erronées de la rive Sud de la Méditerranée. Ce type de procédure revêt un caractère inclusif lorsqu'on l'applique aux pays d'Europe de l'Est candidats, de près ou de loin, à l'entrée dans l'UE. Il pourrait prendre un caractère exclusif par rapport aux Etats n'ayant pas ces perspectives d'avenir.

Dans un second scénario, l'information euro-méditerranéenne s'appuierait sur l'UE mais obtiendrait l'accès aux centres de situation de l'UE par l'intermédiaire de plusieurs mesures de partenariat. Celles-ci auraient la tâche d'assurer qu'une véritable liaison existe bien entre les officiels et fonctionnaires des Etats méditerranéens non membres de l'UE et les centres de situation de l'UE et que les premiers participent aux activités des seconds.

Dans le troisième scénario, on tenterait de mettre en réseau les centres de situation appartenant à l'UE et ceux situés dans des Etats non membres, par l'intermédiaire de protocoles définissant les limites et les objectifs de coopération. Cependant, cette solution pose le problème des asymétries, d'une part entre les systèmes non nationaux de l'UE et d'autre part entre un certain nombre de systèmes nationaux, qui ne seraient pas nécessairement disposés à coopérer directement avec d'autres systèmes, encore moins à mettre en commun leurs ressources ou leurs informations. Ces centres de situation non membres de l'UE pourraient être, cependant, des organisations internationales plutôt que nationales. Ce scénario pourrait devenir approprié et entrer en vigueur si les partenaires décidaient de mettre l'accent sur les événements de nature non militaire et non politique, par exemple les catastrophes environnementales.

## Echafauder la charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité

Le quatrième scénario propose l'établissement d'un centre de situation euro-méditerranéen proprement dit. Cette solution peut présenter des difficultés mais n'est pas irréalisable si, comme on vient de le souligner, ce centre de situation mettrait l'accent sur les événements de nature non politique et non militaire et s'il fonctionnerait comme un centre rassemblant l'information venant de centres technico-économiques, en particulier internationaux. Sans ces conditions, cependant, il ne serait pas viable.

Le meilleur scénario serait un mélange des deuxième et troisième solutions indiquées plus haut ; c'est-à-dire, à la fois l'accès des membres du Sud aux systèmes de l'UE et une cellule euro-méditerranéenne modeste basée sur le transfert d'informations émanant de centres internationaux par l'intermédiaire des réseaux. L'UE pourrait fournir des informations à ces réseaux, avec prudence cependant. En tout et pour tout, les secteurs de la diplomatie sont confrontés au risque de voir les partenaires non membres de l'UE dépassés par les moyens à la disposition de l'UE. Le niveau d'information s'en verrait amélioré mais cela aurait aussi l'effet de diminuer la confiance et de rendre cette information inutile.

– Un centre de prévention des conflits et les relations de bon voisinage.

En règle générale, un centre de prévention des conflits représente moins un instrument servant à rassembler l'information qu'un outil de gestion des procédures dont l'objet est de prévenir les conflits latents ou potentiels entre des parties plus ou moins consentantes et de régler les disputes.

Le centre de prévention des conflits établi en 1990 à la suite des décisions de Vienne prises par l'OSCE est relié de par sa fonction à l'obligation de consultation et de coopération en cas d'activités militaires «inhabituelles et non programmées». Des mécanismes semblables furent envisagés par les ACRS, selon lesquels de tels centres devaient être établis à Amman, Tunis et au Qatar. Si l'on s'en tient à la volonté actuelle du PEM d'exclure les activités militaires de son champ d'action, quel pourrait être le but d'un centre euro-méditerranéen de prévention des conflits dans le cadre de la Charte ?

Il pourrait avoir pour fonction de développer et d'appliquer «les procédures de clarification, de médiation et de conciliation servant à régler les disputes entre les parties de façon pacifique et à l'aide de moyens choisis par elles», comme il en est question dans les «Lignes directrices». L'existence de plusieurs centres sous-régionaux répondant à cette description serait utile. Choisis en fonction de leur situation géographique, ils pourraient être mandatés par les institutions centrales du PEM pour procéder au cas par cas. Elles pourraient effectuer des enquêtes et mettre en place des

«tables rondes chargées d'entreprendre des analyses et d'émettre des recommandations» dont le résultat serait transmis aux hauts fonctionnaires. Les parties pourraient s'adresser directement aux centres sous-régionaux qui constitueraient ainsi l'un des éléments du système d'alerte rapide décentralisé. De cette façon, ils auraient la possibilité de jouer un rôle essentiel dans l'établissement de bonnes relations de voisinage.

Que ce soit dans une organisation centralisée ou décentralisée, on peut s'attendre à ce que la médiation et la clarification soient plus porteuses que la conciliation ou le règlement de disputes. C'est ce que suggèrent les expériences précédentes de conciliation et de règlement de disputes au niveau régional. L'OSCE ne dispose pas moins de huit procédures formalisées à cet effet, selon Lohmann (347) qui indique, quelque peu ironiquement qu' «on ne peut pas dire de l'OSCE qu'elle soit à court d'instruments de procédures permettant le règlement pacifique des disputes». Néanmoins, aucune procédure de règlement n'a jusqu'à aujourd'hui eu lieu dans le cadre de la CSCE/OSCE – ni au sein de l'OSCE, même sous forme de conciliation non juridique (il faut rappeler que l'OSCE est une institution à l'origine d'obligations politiques plutôt que juridiques), ni après avoir été transmises à un arbitrage juridique en dehors de l'OSCE (les tribunaux de Genève ou de La Haye, etc.).

L'expérience de l'OSCE enseigne qu'à défaut de circonstances spécifiques invitant à une conciliation politique à l'intérieur de l'institution concernée, cette institution ferait mieux d'en référer aux entités internationales auxquelles ces responsabilités incombent, telles que la Cour de Justice de La Haye. Il se peut que l'application des procédures de règlement des disputes soit trop exigeante par rapport à l'étroit champ de manœuvre politique du PEM. Une telle procédure est envisagée dans «les Lignes Directrices» où l'on encourage le règlement juridique des différends et des disputes.

– Planification et analyse politiques.

La planification et l'analyse des orientations politiques sont généralement associées aux centres de situation et de prévention des conflits. Ceci est particulièrement vrai dans le cas de l'orientation donnée à la fonction de planification au sein de la Cellule européenne de Planification Politique et de Système d'Alerte Rapide qui met l'accent sur la prévention des conflits. Pourrait-on instituer la pratique de la planification et de l'analyse politique dans l'enceinte du PEM afin de contribuer à prévenir les conflits ? Le fait est qu'une telle fonction requiert un haut niveau de cohésion politique, à tel point que même la Cellule de l'UE a abandonné l'idée d'une autonomie complète et se base maintenant sur un système d'interconnexion entre les éléments nationaux.

Le système de planification politique pour la prévention des conflits utilisé par la Cellule de l'UE s'est inspiré de l'expérience du Réseau de Prévention des Conflits (Conflict Prevention Network – CPN) employé momentanément à la Commission à la suite d'idées et de requêtes faites par le Parlement européen. Ce modèle pourrait se révéler plus intéressant pour le PEM que pour la Cellule de l'UE. L'intérêt du CPN réside dans son interaction délibérée et systémique avec des groupes de réflexion, des ONG et d'autres composantes de la société civile. Ainsi, à travers ses liens avec les réseaux d'institutions spécialisées dans l'analyse des questions de sécurité et d'économie que représentent EuroMeSCo et Femise, le PEM a déjà mis en œuvre un système embryonnaire d'analyse et de planification politique, que les partenaires seraient peu disposés à faire fonctionner conjointement au niveau politique dans l'état actuel des choses. Jean-François Daguzan a à cet égard suggéré la mise en place d'une procédure intéressante permettant à EuroMeSCo de fournir des évaluations rapides de crises en phase d'émergence.

Une fois réunies, les analyses provenant des réseaux non gouvernementaux doivent cependant être confiées à un département du PEM créé à cet effet (ce qui risque fort peu d'arriver) ou à son Secrétariat. Le Secrétariat est actuellement géré par la Commission européenne (qui en fait, s'occupe déjà du très petit nombre de mesures de confiance/mesures de partenariat en place, comme celle, par exemple, sur la protection civile et les réseaux EuroMeSCo et Femise). Politiquement, cela ne constitue pas la meilleure solution, pour les mêmes raisons que celles indiquées plus haut, dans la discussion sur la création d'un centre de situation. Néanmoins, cela ouvrirait la voie à un minimum de planification et d'analyse commune de la part de l'entité euro-méditerranéenne. Plutôt que d'essayer vainement d'appliquer un système de planification et d'analyse politique à n'importe quelle situation et d'introduire ce même système dans n'importe quel centre de prévention des conflits déjà établi, il serait peut-être mieux d'encourager une coopération stricte et bien programmée entre les institutions du PEM, ainsi que la coopération décentralisée entre les sociétés civiles des Etats partenaires.

### *La communication sectorielle en réseau*

La section sur les réseaux de communication soulignait l'importance de l'une des fonctions de la mesure de partenariat visant à établir un réseau de communication de base entre les partenaires. Elle rappelait aussi qu'un tel principe avait déjà été accepté par les partenaires dans les conclusions de la Conférence de Malte. La mise

en œuvre de ce réseau à un niveau diplomatique, parmi les «points de contact pour les questions politiques et de sécurité» doit être en cours.

Comme on l'a déjà dit, la mise en place d'un réseau de communication régulier «pour les questions politiques et de sécurité» peut être considérée comme un mécanisme préliminaire essentiel visant à fournir un système d'alerte rapide permettant d'engager une action dans le domaine de la prévention des conflits. En renforçant la capacité du système d'alerte rapide, l'existence d'un réseau de communication au niveau diplomatique – c'est-à-dire reliant les Ministères des affaires étrangères – devient à la fois un aspect et un instrument de la fonction de base de prévention des conflits du DPR. C'est aussi l'expression significative d'une volonté politique de considérer les crises conjointement et éventuellement d'y remédier ensemble. C'est d'abord dans ce sens qu'on considère ici un tel travail en réseau.

La communication en réseau peut concerner les questions politiques et de sécurité aussi bien qu'un certain nombre de fonctions techniques remplies par les secteurs de l'application du partenariat. C'est aussi dans ce sens que le travail de communication en réseau est abordé dans cette section, bien que les deux échelons de ce réseau doivent rester séparés quant à leur fonctionnement.

Un tel réseau technique, en plus du réseau diplomatique des points de contact, pourrait être de grande valeur en termes d'expansion des capacités de système d'alerte rapide et de prévention des conflits dont dispose le PEM. En outre, la mise en place du réseau de communication dans le domaine technique permettrait de renforcer la puissance et la légitimité politique du PEM dans sa globalité.

De manière générale, un tel réseau technique serait lié aux mesures générales de partenariat examinées plus haut. De ce fait, les deux échelons du réseau de communication semblent concernés en termes de système d'alerte rapide et de prévention des conflits et méritent donc de faire l'objet d'une analyse spéciale :

- les réseaux réunissant les informations sur la protection des ressources économiques et de l'environnement et des sociétés civiles, ainsi que sur la protection des biens, la sécurité et le sauvetage des personnes ;
- les réseaux réunissant les informations concernant les objectifs de surveillance policière et de *soft security*.

Bien que ces réseaux constituent les prémices indispensables à l'application des mesures opérationnelles, il convient de souligner qu'on les entend ici comme des instruments visant seulement à améliorer l'information et la transparence. Le fait que les stades respectifs de l'informationnel et de l'opérationnel correspondent à deux phases distinctes est évident si l'on se réfère à l'application de la mesure de partena-

riat approuvée à Malte sur la «Coopération entre les Organismes de Protection Civile». En termes de prévention des conflits ces réseaux servent de système d'alerte rapide, mais il n'est pas sûr qu'ils puissent générer une action de prévention (encore moins de suppression) des tensions, des conflits ou de certains événements. Par exemple, un échange d'information sur des activités sismiques ne donnerait pas forcément lieu à une action commune de protection civile ; de même, une information partagée sur les migrations clandestines n'aboutirait pas nécessairement à des actions communes visant à les prévenir ou les enrayer. Cependant, bien sûr, l'information peut mener à l'action au niveau national. L'information pourrait donc être restreinte au niveau des domaines sensibles de la décision politique.

Même en se limitant à considérer les réseaux de communication comme des mesures de partenariat déclaratoires plutôt qu'opérationnelles, les deux échelons des réseaux cités plus haut pourraient malgré tout jouer un rôle considérable. En ce qui concerne le premier échelon, des mesures de partenariat pourraient être conçues assez rapidement pour la protection de l'environnement et les ressources maritimes ainsi que les opérations de recherche et de sauvetage en mer, et elles auraient de bonnes perspectives d'avenir.

Le mécanisme de suivi envisagé dans le SMAP et adopté à Helsinki lors de la Conférence ministérielle euro-méditerranéenne sur l'environnement de 1997, pourrait ouvrir la voie à d'autres mesures. Il pourrait constituer un excellent point de départ pour l'expansion et la consolidation du type de réseau de communication technique dont il est cas ici.

Le réseau actuel des correspondants du SMAP, avec son Comité de Direction, ses réunions annuelles et ses comptes-rendus, pourrait former la base du système d'information infrasectoriel de la GIR de l'environnement méditerranéen décrit par Anna Spiteri. En d'autres termes, le système serait «basé sur une information partagée transmise non seulement verticalement mais aussi latéralement, c'est-à-dire de secteur à secteur. Cette transmission n'est donc pas nécessairement restreinte au haut du secteur puisqu'elle peut éventuellement avoir lieu en majorité aux niveaux où l'information est requise. L'idée maîtresse de la GIR est qu'elle fonctionne en réseaux ouverts constitués de points de contact dont la taille et le nombre varient selon la tâche en cours.».

Anna Spiteri expose les éléments nécessaires à la mise en place d'une GIR : «une infrastructure technologique pour la communication des données fonctionnant à l'échelle régionale, permettant aussi la transmission satellite en temps réel, la communication des données à des antennes SIG (Système d'Information Géographique). Les

## Roberto Aliboni

centres de données SIG réuniront, classifieront et seront équipés pour utiliser sans délai les informations sur l'environnement concernant par exemple les ressources côtières et maritimes, telles que la qualité de l'eau, le mouvement des bancs de poissons, l'impact de l'urbanisation côtière, les variations du niveau de la mer, les dynamiques côtières, etc.».

Proposé en 1994 à propos du Plan d'Action Méditerranéen de l'UNEP, il va de soi que ce programme est tout à fait adapté au SMAP euro-méditerranéen et à ses développements à venir.

Bien que les chances de réussite du SMAP en ce qui concerne sa capacité de signal d'alerte avancé semblent bonnes il convient de ne pas négliger pour autant les dispositions qui existent déjà. Par exemple, le PAM comporte déjà une unité de système d'alerte et de réaction rapide (RAMPAC), conçu de manière semblable à la proposition d'Anna Spiteri et basée à Malte. Néanmoins, elle ne fonctionne pas. Il serait donc intéressant d'obtenir une première évaluation des mesures en place et des raisons pour lesquelles les ressources de système d'alerte rapide (y compris plusieurs accords bilatéraux d'alerte rapide entre l'UE et ses partenaires euro-méditerranéens) sont bloquées.

En ce qui concerne les opérations SAR, un réseau de communication est réalisable à la fois au cas où les partenaires du PEM seraient disposés à mettre en place un dispositif régional intégré et où ils souhaiteraient opérer au niveau national sur la base d'une information obtenue en réseau. Il a été indiqué qu'on prendrait «un bon départ si les Etats de la région échangeaient des informations sur leurs fréquences de communication lors des opérations de SAR et sur leurs dispositions de commande et de contrôle de ces opérations. Cela leur permettrait un contact rapide en situation d'urgence et de se faire une idée sur la contribution que d'autres partenaires pourraient rapidement apporter à une réaction SAR».

D'autres réseaux de communication pourraient s'en référer à la coopération policière en ce qui concerne l'échange d'informations et/ou comme un premier pas vers des mesures de coopération commune. Les réseaux de communication toucheraient les domaines de la criminalité internationale, du trafic de drogue, des migrations clandestines et du terrorisme. Il faut souligner que la ligne de partage entre les deux types de réseaux peut être floue. Une marée noire ou la violation d'une zone de pêche réservée pourrait être détectée aussi bien par un réseau d'organisations dédiées à l'environnement que par un réseau de police. D'un point de vue opérationnel, elles donneraient lieu toutes les deux à des opérations de police, qu'elles soient multilatérales ou pas. En général, la décision de partager des informations dans ce domaine,

sans parler de celle d'entreprendre une action commune, fait appel à une entente politique bien plus étroite que celle requise dans la mise en place d'un réseau de communication GIR ou SAR.

### *Les relations culturelles et entre civils et militaires*

La tâche dont il est fait état dans les «Lignes directrices» de Stuttgart visant à favoriser «une meilleure compréhension et une acceptation mutuelle des cultures, des religions et des civilisations des peuples de la région euro-méditerranéenne» est en partie couverte par plusieurs actions du PEM, allant de la coopération en matière d'audiovisuels à la coopération décentralisée. En ce qui concerne le renforcement et l'expansion de ces actions, l'accomplissement de la tâche requiert l'introduction de mesures de partenariat *ad hoc* visant à contribuer au renforcement de la compréhension culturelle et de l'acceptation mutuelle. Ces mesures de partenariat – comme on l'a déjà vu – ont été développées dans d'autres rapports d'EuroMeSCo. Il est important de noter ici que la tâche consistant à favoriser une meilleure compréhension et une acceptation mutuelle peut aussi être considérée comme une forme d'action commune devant être essentiellement comprise dans une perspective de prévention des conflits. Le mécanisme du dialogue politique renforcé, bien qu'il puisse rencontrer des difficultés dans sa tentative de développer les instruments de diplomatie préventive qu'on a déjà décrit plus haut, devrait avoir moins de mal à renforcer les capacités structurelles et systémiques de prévention des conflits dont dispose le PEM en développant la coopération culturelle de manière aussi globale que possible.

Un autre facteur important qui touche aux capacités de prévention des conflits du PEM à long terme doit aussi être examiné. Il s'agit des relations entre les domaines civil et militaire et l'utilisation de moyens militaires pour des objectifs civils.

On peut considérer ce point de deux manières : dans la première, les facteurs militaires sont perçus comme contribuant à satisfaire les besoins non militaires, c'est-à-dire ceux de la communauté ou du pouvoir civil ; dans la deuxième, la relation entre les domaines civil et militaire est perçue comme une question de bonne gouvernance. Dans un contexte de bonne gouvernance, les facteurs et les ressources militaires sont réorientés ou réduits pour satisfaire les besoins du domaine civil, renforçant ainsi la démocratie et atteignant des objectifs pacifiques. On doit souligner que ces deux perspectives sont complémentaires puisqu'elles sont toutes deux liées plus ou moins directement à la réorientation des objectifs et des ressources en matière de politique décisionnelle et de budgets nationaux.

L'objectif serait d'introduire dans le fonctionnement du PEM certains éléments de la coopération de sécurité telle qu'elle est envisagée pour les forces militaires, une perspective qui domine de plus en plus au sein des relations infra-européennes, depuis l'avènement de la CSCE. Cela faciliterait l'adoption d'objectifs du type de Petersberg par le PEM et en même temps, contribuerait peut-être à changer les perceptions de la rive Sud d'un certain nombre de mesures de sécurité occidentales. Plus important encore, l'objectif serait aussi d'obtenir une modification croissante de la relation entre les composantes militaires et civiles du gouvernement dans les pays où l'armée a un poids excessif.

Certains ont souligné l'importance du renforcement des dispositifs d'actions communes lors des opérations de secours dans la zone euro-méditerranéenne. Les bases d'une telle orientation ont déjà été établies grâce à l'adoption des mesures de coopération entre les différents organismes de protection civile, maintes fois citées. Bien que le dispositif qu'envisagent actuellement les partenaires n'inclue pas explicitement l'utilisation de facteurs militaires dans les opérations de secours, l'existence même de ce mécanisme et son développement faciliterait finalement le passage à l'utilisation des instruments militaires.

On peut élargir cette perspective en signalant que «le dialogue politique pourrait encourager l'allocation de budgets de défense à des fins plus humanitaires». Ainsi, malgré le fait que les conditions politiques actuelles interdisent au PEM d'agir conjointement dans le domaine de la non prolifération et du contrôle des armements, la réorientation des ressources budgétaires vers des objectifs civils diminuerait la part budgétaire des dépenses en matière d'armements et placerait l'utilisation des facteurs militaires dans une perspective de bonne gouvernance.

L'élaboration d'un code de conduite pourrait permettre au dialogue politique du PEM «d'inciter à allouer les budgets de défense à des fins plus humanitaires». Cependant, un code de conduite régissant en détail les relations entre les domaines civils et militaires peut paraître prématuré à ce stade. Il faut convenir qu'un code de conduite qui influencerait l'allocation des ressources dans le budget pourrait avoir un impact plus indirect et à plus longue échéance, mais au moins, il serait acceptable du point de vue des partenaires.

D'autres mesures d'encouragement de ce type touchent à l'application de certaines mesures de confiance dont il a déjà été question au sein du PEM, bien que n'ayant eu que peu de succès. Une des mesures de confiance qui correspondrait tout à fait aux considérations précédentes est la création d'un registre d'armement. Un tel registre n'aurait pas tant pour mission d'opérer un contrôle des armements, du désar-

mement ou de la prolifération des armes, que d'effectuer une sorte d'analyse commune des coûts-rendements en termes de développement social et économique. Le code de conduite encouragerait alors les partenaires à faire les ajustements nécessaires en termes décisionnels aussi bien que budgétaires. A cet égard, il ne faut cependant pas oublier que la possibilité de prendre des mesures d'offres unilatérales existe toujours et qu'elles contribueraient certainement à refaçonner les relations entre les domaines militaires et civils dont il est ici question.

Une autre mesure de confiance importante concerne la formation et l'éducation des militaires. L'établissement d'un réseau de centres de défense nationale se spécialisant dans la recherche universitaire et la formation figurait dans les discussions de 1996-1997 au sein du Comité des hauts fonctionnaires, puis mis en attente par les «Conclusions» de Malte de 1997 : de telles activités de formation et de recherche devraient avant tout familiariser les militaires avec les transformations en cours qui affectent les relations entre les domaines civil et militaire, dans la même lignée que ce qui est fait en ce moment dans le Partenariat pour la Paix auquel participe l'OTAN. Ensuite, la même activité peut concerner, selon les termes de Fred Tanner, un ensemble de «clarifications conceptuelles» à propos des notions liées au militaire et à la sécurité (contrôle des armements, mesures de confiance et de sécurité, suffisance militaire, préoccupations légitimes de sécurité, capacité militaire allant au-delà des besoins de défense), qui rendrait la réflexion stratégique plus homogène, atténuant ainsi les dilemmes de sécurité. Alors que la formation au sujet des relations entre le civil et le militaire se rapporterait plus explicitement et immédiatement à la question de la bonne gouvernance, les activités de clarification conceptuelle seraient moins pertinentes aux développements actuels au sein du PEM mais elles prépareraient le terrain à la coopération en matière de sécurité. Des activités de formation et de recherche de ce type ont déjà été entamées par des ONG, telles que l'Académie Méditerranéenne des Etudes Diplomatiques de Malte et EuroMeSCO.

Pour conclure sur ce point, il faut noter que d'autres organisations internationales de sécurité ayant une dimension méditerranéenne, telles que l'OTAN, l'UEO et l'OSCE offrent déjà des formations et des échanges à des groupes sélectionnés d'Etats du Sud de la Méditerranée, et cela grâce au caractère non multilatéral de leurs relations avec ces derniers. Comme on l'a suggéré dans la première partie, une atténuation de la clause d'indivisibilité dans le PEM aiderait ce dernier à déterminer sa contribution à une dimension essentielle de la sécurité et de la construction du partenariat en Méditerranée.

## Les opérations de soutien de la paix

Les «Lignes directrices» de Stuttgart font mention de «l'établissement de mécanismes euro-méditerranéens de diplomatie préventive et de gestion des crises», qui impliquent tous deux des opérations de soutien de la paix (OSP). Elles parlent aussi de «coopération euro-méditerranéenne en matière de maintien de la paix». En outre, les «Lignes directrices» se réfèrent à la «reconstruction dans la période qui suit les conflits», un domaine qui pourrait empiéter sur celui des OSP.

Dans quelle mesure les OSP seraient-elles justifiées par le contexte politique actuel ? Les actions communes lors d'OSP dépendent normalement largement de la cohésion stratégique et politique. La faiblesse actuelle de cette dernière au sein du PEM conduit à se demander si les tentatives de coopération lors des OSP sont réalisables et si elles pourraient contribuer à renforcer la cohésion euro-méditerranéenne en vue d'établir une coopération en matière de sécurité. Discutons dans un premier temps du lien entre les OSP et la coopération en matière de sécurité et voyons ensuite dans quelle mesure elles sont réalisables.

Certains partenaires du PEM ont coopéré ou coopèrent actuellement dans des OSP qui ne sont dirigées ni par l'UE ni par l'UEO. Carlos Echevarria affirme qu'une telle coopération peut tout à fait être transposée dans le contexte de l'UE-UEO, renforçant ainsi la coopération euro-méditerranéenne en matière de sécurité. Michael Pugh, au contraire, a écrit de manière convaincante sur la faiblesse des liens fonctionnels entre les OSP et la coopération en matière de sécurité en région euro-méditerranéenne par rapport à d'autres zones (en particulier la zone faisant partie du programme du Partenariat pour la Paix de l'OTAN, c'est-à-dire l'Europe de l'Est et l'Europe centrale) à cause de l'absence de cohésion stratégique et politique en zone euro-méditerranéenne : «Les OSP en Méditerranée continueront de dépendre des développements politiques globaux vers des relations de sécurité plus étroites. Tout au plus, elles viendront renforcer de tels développements plutôt que les initier».

Michael Pugh est sceptique quant à la possibilité de développer un programme de maintien de la paix semblable à celui élaboré par le Partenariat de la Paix sur la base du rapport d'Athènes de 1993 sur la Coopération en matière de maintien de la paix. Néanmoins, alors que le programme dans son ensemble ne semble pas approprié au contexte euro-méditerranéen, un nombre d'activités spécifiques comme celles envisagées par le rapport d'Athènes ne devraient pas être écartées (par exemple, dans le domaine de la formation et de l'éducation). Si elles sont mises en place, ces activités pourraient stimuler l'apparition d'un début de coopération en

matière de sécurité euro-méditerranéenne. Un tel scepticisme est renforcé par les réactions au Sud de la Méditerranée provoquées par la campagne aérienne de l'OTAN sur le Kosovo en 1999 et la participation européenne à cette campagne. Il est bien connu que ces réactions furent extrêmement négatives et qu'elles ont contribué à éroder la légitimité de l'Occident en tant qu'initiateur d'OSP et d'une coopération Nord-Sud, au moins en Méditerranée.

Bien qu'étant limitées dans leur portée et leur substance, des OSP pourraient être introduites dans la Charte du PEM en plus d'autres instruments euro-méditerranéens et d'éventuelles actions communes. Néanmoins, l'imposition de telles limites aux OSP doit être prise en compte si l'on veut que le programme du PEM devienne réalisable.

Au vu de telles limites, il convient de se demander quelles OSP paraissent réalisables dans le contexte euro-méditerranéen. Les termes des «Lignes directrices», qui proposent une «coopération euro-méditerranéenne en matière de maintien de la paix» plutôt qu'un maintien de la paix euro-méditerranéen, peuvent suggérer que l'action commune euro-méditerranéenne dans ce domaine devrait être orientée moins vers les tâches opérationnelles directement accomplies par le PEM que vers l'établissement d'éléments qui prépareraient les partenaires à la participation aux OSP sous l'égide d'un autre organisme, ou bien – et cela est très important – vers l'acquisition de perceptions et de visions communes des OSP et de leur rôle.

Parmi le groupe de travail EuroMeSCo, Fred Tanner a examiné la question des OSP le plus en profondeur. Il est aussi plus ouvert que Michael Pugh sur la question de la relation fonctionnelle entre les OSP et la coopération en matière de sécurité. On cite ici une partie de son article :

«Quelques remarques préliminaires sont nécessaires afin d'élaborer des recommandations pour les opérations de paix dans le contexte euro-méditerranéen :

En premier lieu, il est important de permettre aux actions euro-méditerranéennes communes de s'ouvrir à une participation éventuelle du dehors. Par exemple, la Charte devrait préparer le terrain au niveau conceptuel afin de réaliser une coopération étroite (dans les opérations de maintien de la paix et autres domaines) entre le PEM, l'OSCE et la Ligue Arabe par exemple. Dans le même temps, il est peut-être prématuré de proposer des dispositions coopératives avec des organisations, telles que l'OUA, qui sont en dehors des paramètres euro-méditerranéens.

Deuxièmement, il est important d'accepter le fait que les opérations de maintien de la paix continuent de représenter un sujet délicat pour les Etats dans lesquels les relations internes entre le civil et le militaire sont difficiles. Les opérations de paix

impliquent après tout des contacts entre militaires appartenant à des Etats partenaires euro-méditerranéens – un type de coopération rejeté à maintes reprises par des Etats partenaires tels que la Syrie et le Liban.

Troisièmement, le PEM n'a pas la cohésion ni la crédibilité nécessaires au mandat de missions de paix ou à leur délégation.

Malgré les contraintes citées ci-dessus, le volet politique et sécuritaire du PEM dispose quand même de plusieurs options dans le domaine général du soutien de la paix et des réponses à apporter en cas de situations d'urgence complexes. Le partenariat devrait avoir la possibilité d'organiser des missions de paix en tant qu'entité euro-méditerranéenne dans les domaines de la formation, de la mise sur pied de plans d'urgence et de réforme du secteur de la sécurité. En outre, le partenariat pourrait soutenir les opérations de maintien de la paix dans des domaines non militaires, tels que les opérations de déminage et de secours en cas de catastrophe.»

## **Suggestions et recommandations**

### *Modèle 1 : La formation en vue d'une action commune pour la paix*

La coopération euro-méditerranéenne en matière de sécurité pourrait s'appliquer à construire une capacité d'action dans le domaine du maintien de la paix. Les domaines méritant une attention spéciale sont la formation linguistique, les relations entre le civil et le militaire et les aspects humanitaires du maintien de la paix. De telles activités de formation sont politiquement tout à fait envisageables dans le contexte euro-méditerranéen, une fois la mise en réseau des instituts de défense effectuée. Jusqu'à présent, les activités de formation ont eu lieu principalement en Allemagne et en Egypte. En Allemagne (à Oberammergau), l'école de l'OTAN offre des cours de formation sur le maintien de la paix à des officiers venant des Etats partenaires méditerranéens membres de l'OTAN, dans le cadre du Partenariat pour la Paix. En Egypte, des programmes de formation sur le maintien de la paix sont offerts au Cairo Center for Training on Conflict Resolution and Peacekeeping in Africa (Centre de Formation sur la Résolution des Conflits et le Maintien de la Paix en Afrique, C.C.P.A.). Actuellement, le travail du C.C.P.A. s'adresse aux pays africains, mais une formation sur le maintien de la paix pourrait être offerte à des officiers et à des fonctionnaires venant de pays euro-méditerranéens.

*Modèle 2 : Programme de préparation d'une force armée commune pour le maintien de la paix*

Le programme de préparation d'une force armée commune en Méditerranée pourrait être conçu comme une base d'identification et d'évaluation des forces armées et des capacités pouvant être mises à disposition pour la formation, les exercices et les opérations multinationales dans un contexte euro-méditerranéen. De telles activités consisteraient en des opérations de maintien de la paix, de recherche et de sauvetage et des opérations humanitaires. Le programme de préparation n'aurait pas de ramifications institutionnelles pour le PEM. La coopération politique et militaire dans les missions de paix pourrait être effectuée dans divers endroits de la zone euro-méditerranéenne. Elle pourrait examiner les leçons enseignées par l'expérience des Nations Unies. De plus, des rencontres euro-méditerranéennes pourraient décider des règles communes d'engagement, des cadres modèles de statut de forces, préparer le terrain pour un plan commun de secours pour les opérations de paix et humanitaires et se mettre d'accord sur les dispositions de remplacement. Le programme de préparation d'une force armée commune serait aussi essentiel pour la préparation conjointe d'opérations non militaires exigeant un soutien militaire en particulier dans les domaines de l'assistance et du secours d'urgence (voir aussi le modèle 5).

*Modèle 3 : Module d'actions communes pour le maintien de la paix*

Plus difficile à réaliser, la création de modules d'actions communes pour le maintien de la paix est cependant concevable à long terme. La coopération régionale et sous-régionale dans les opérations de paix est devenue à la mode à la fin des années 1990. Il existe maintenant des bataillons de soutien de la paix dans les Etats baltes, en Scandinavie (Bataillons Nordiques) et en Europe Centrale (CENCOOP). En Europe du Sud-Est, la Force de Paix Multinationale en Europe du Sud Est opère avec des troupes venant d'Albanie, de Bulgarie, de Grèce, d'Italie, de Macédoine, de Roumanie et de Turquie. En outre, de nombreuses missions de paix des Nations Unies en cours sont constituées sur le principe du groupe de travail spécialisé (task force) : sur les hauteurs du Golan, par exemple, une unité slovaque est intégrée à un bataillon multinational dirigé par l'Autriche.

L'idée à la base de ces dispositifs est de préparer des forces de paix multinationales interopérables et basées sur le principe du groupe de travail spécialisé (task force). A l'aide d'un tel module euro-méditerranéen le PEM contribuerait à la sécurité et à la stabilité dans la région et il pourrait servir de cadre à la coordination politique.

Etant donné l'attitude méfiante de certains Etats arabes envers la coopération militaire, un tel module pourrait être conçu en partie comme un contingent de soutien non armé remplissant en priorité des tâches en rapport avec la communication, la logistique, le génie civil et les transports. Les Etats ne désirant pas participer activement à de telles forces de paix pourraient s'y associer en tant qu'observateurs.

*Modèle 4 : Coopération euro-méditerranéenne dans le domaine des mines*

La question des mines terrestres a pris de l'importance depuis l'application du processus d'Ottawa et la mobilisation de l'opinion publique internationale ces dernières années. De plus, les programmes de déminage sont devenus, pour des raisons humanitaires, une partie intégrale des opérations de paix, en particulier de construction de la paix. Il existe, dans la région Méditerranéenne, plusieurs points névralgiques concernant les mines. Des mines ont été déployées au Proche-Orient, à Chypre, sur les frontières gréco-turques et ailleurs dans la région méditerranéenne. Israël et la Jordanie coopèrent ensemble et avec le Canada et la Norvège à un programme de déminage concernant les mines antipersonnel placées sur la frontière jordano-israélienne. L'Egypte, quant à elle, déclare avoir sur son territoire 23 millions de mines terrestres posées lors de la deuxième guerre mondiale et des quatre guerres avec Israël.

En plus du danger qu'elles présentent, la présence de ces mines entrave le développement économique de régions entières. Dans la région d'El Alamein, par exemple, la densité de mines va jusqu'à trois au mètre carré. L'Egypte s'est adressée à plusieurs institutions internationales, y compris l'OTAN à travers le MGC, afin de s'assurer de leur concours. Certains Etats européens ont déjà envoyé des experts et de l'équipement de déminage. Une étude de la Rand a proposé récemment d'intégrer les efforts de déminage au programme de dialogue de l'OTAN.

Les actions concernant les mines pourraient constituer un domaine important de la coopération au sein du PEM. Mais le partenariat n'est pas équipé pour mettre en place et diriger des centres d'action régionaux concernant les mines. En effet, la plupart d'entre eux sont nationaux, en raison de la question de souveraineté qui constitue un point délicat en ce qui concerne les missions sur place. Le principal travail de ces centres est d'évaluer les problèmes que posent les mines, d'établir des programmes de déminage, de collaborer avec le gouvernement pour établir une liste des priorités, de rassembler des fonds et de former les cadres et le personnel chargé du déminage.

## Echafauder la charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité

Le partenariat pourrait, d'autre part, jouer un rôle important consistant à faciliter et coordonner l'action : il pourrait devenir l'organisme coordonnant l'action concernant les mines en Méditerranée et fournir une assistance de programmation aux Etats partenaires souhaitant créer leur propres centres d'action. Le programme d'action euro-méditerranéen concernant les mines pourrait jouer le rôle d'office central pour la conception de programmes de déminage adaptés à chaque cas particulier ; il pourrait assister les partenaires dans leurs entreprises de rassemblement des fonds et les aider à établir des normes de contrôle technique. Etant donné la relation de synergie entre les actions concernant les mines et la reconstruction et le développement économique en période d'après conflit, on pourrait demander aux programmes MEDA actuels d'apporter leur soutien à des programmes de sensibilisation du public au problème des mines et à la réhabilitation socio-économique des zones minées.

### *Modèle 5 : Secours en cas de catastrophe et réponses aux situations d'urgence humanitaire*

Il existe des lacunes évidentes en matière d'assistance en cas d'urgence et de programmes de protection civile en Méditerranée. Les séismes en Turquie et en Grèce en août 1999 ont révélé les carences incontestables de la coordination de l'aide d'urgence, en dépit de l'excellent travail effectué par l'Office de Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA) des Nations Unies. L'expérience indique que l'approche bilatérale fonctionne mieux que l'assistance par l'intermédiaire des organisations régionales et internationales : lors du séisme du Caire, la France et d'autres pays avaient envoyé leur aide sur une base bilatérale.

La création prévue d'un «système euro-méditerranéen de prévention, de réduction et de gestion des catastrophes naturelles et d'origine humaine» constitue un premier pas vers la multilatéralisation de la coopération dans ce domaine. On peut cependant se demander dans quelle mesure les activités de secours en cas de catastrophe pourraient être institutionnalisées au-delà du comité directeur actuel. Si une institutionnalisation devait avoir lieu, il serait logique de la relier à la proposition de créer un centre euro-méditerranéen de prévention des conflits. Dans cette perspective de fonctionnement, le centre pourrait assumer les tâches suivantes : alerter le partenariat d'une crise imminente, mobiliser les ressources, canaliser les secours et coordonner le déploiement des organismes de protection civile et militaire.

Il va de soi qu'un tel centre devrait travailler en collaboration étroite avec les organisations de secours telles que l'Office de Coordination des Affaires Humanitaires

## **Roberto Aliboni**

(OCHA) des Nations Unies et l'Office Humanitaire de la Communauté Européenne (ECHO). Tôt ou tard, il faudra effectuer une division du travail entre un programme euro-méditerranéen d'aide d'urgence et le Plan d'Urgence Civile de l'OTAN (CEP) qui est activement encouragé par le programme de travail méditerranéen de l'OTAN.

Les activités à long terme du centre pourraient comprendre l'échange d'information sur les dispositifs d'action en cas de catastrophe, un modèle euro-méditerranéen d'accord pour l'assistance mutuelle, des exercices collectifs et des accords frontaliers. Des activités communes de sensibilisation, des visites en groupes, des cours et des ateliers de travail pourraient ainsi être développés sous l'égide du partenariat euro-méditerranéen.

# Liste des contributions aux rapports des groupes de travail<sup>1</sup>

## **Intégration et coopération sous-régionale en Méditerranée**

### Maghreb

Driss Khrouz, *Les obstacles politiques à l'intégration au Maghreb*

Hafedh Zaafrane, *Perspectives nationales sur la coopération au Maghreb : la Tunisie*

Mohand Melbouci, *Perspectives algériennes de la coopération maghrébine*

Fouad Ammor, *Les acteurs et les priorités de la coopération au Maghreb*

### Moyen-Orient

Gamal Soltan, *Sub-regional Cooperaton in the Middle East – The Working Group Report*

Mark Heller, *Regional Cooperation in the Middle-East: an Israeli View*

Ghassan Omet, *The Prospects and Challenges of Sub-regional Cooperation: the Case of Jordan*

Emad Gad, *Regional Cooperation in the Middle East – Settlements Leads to Cooperation*

Mahdi Abdul Hadi, *Sub-regional Cooperation in the Middle East – A view from Palestine*

### Turquie

Fatih Tayfur, *The Turkish Vision of the Euro-Mediterranean Partnership and the Black Sea Economic Cooperation: Observations on Sub-regional Cooperation*

---

<sup>1</sup> Ces textes peuvent être consultés sur le site internet [www.euromesco.net](http://www.euromesco.net)

## Liste des contributions aux rapports des groupes de travail

Balkans

Jacques Rupnik, *Post-war cooperation in the Balkans*

## La Charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité

Roberto Aliboni, *The Enhanced Political Dialogue in the Euro-Mediterranean Partnership*

Stephen C. Calleya, *The Establishment of a Euro-Med Conflict Prevention*

Jean-François Daguzan, *La charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité : éléments juridiques et politiques*

Martín Ortega Carcelén, *Military Dialogue in the Euro-Mediterranean Charter: an Unjustified Absence*

Mohammed Kadry Said, *Confidence-Building Measures: a Practical Approach*

Mohammed El-Sayed Selim, *Some Conceptual Issues in the Projected Euro-Mediterranean Charter for Peace and Stability*

Claire Spencer, *CBMs and CSBMs and Partnership-Building Measures in the Charter*

Radoslava Stefanova, *Early Warning in the Euro-Med Context: Conceptual Questions, Procedures and Instruments*

Fred Tanner, *Euro-Med Joint Actions in Support of Peace-building and Good Governance: Prospects and Limits*

## Bibliographie

- Roberto Aliboni, «The OSCE Mediterranean Dimension: Conflict Prevention and Management», in M. Bothe, N. Ronzitti, A. Rosas, *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security. Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes*, Kluwer Law International, La Haye, Londres, Boston, 1997, pp. 495-509.
- Roberto Aliboni, *Security Co-operation in the Mediterranean: Perceptions and Notions in Mediterranean Arab Countries*, communication présentée à la Conférence sur le thème «Construire le Partenariat euro-américain en Méditerranée», Porto, 22-23 juin 1998 (polycopié).
- Roberto Aliboni, *Security Co-operation in the Mediterranean: The Institutional Dynamic of the Western European Union*, communication présentée lors du Séminaire International sur le rôle de l'UEO en Méditerranée et dans le partenariat euro-méditerranéen, organisé par l'Istituto Affari Internazionali, IAI et l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO, sous les auspices de la Présidence italienne de l'UEO, Gênes 4-5 décembre 1998 (polycopié).
- Roberto Aliboni, *The Charter for Peace and Stability in the Mediterranean*, communication au Séminaire informel rassemblant les membres d'EuroMeSCo et les hauts fonctionnaires sur «Le dialogue euro-méditerranéen sur la sécurité» organisé par le Ministère allemand des affaires étrangères Bonn, 19-20 mars 1999 (polycopié).

## Intégration et sécurité dans l'espace euro-méditerranéen

David Attard, «Environmental/Economic Diplomacy: some Observations with Special Reference to the Mediterranean», in Stephen C. Calleya (dir.), *Economic Diplomacy in the Mediterranean*, Mediterranean Academy of Diplomatic Studies, Université de Malte, septembre 1998, pp. 45-58.

Hatem Ben Salem, «Les nouvelles données politico-stratégiques en Méditerranée», in Marie-Lucy Dumas (dir.), *Méditerranée Occidentale. Sécurité et Coopération*, FEDN, mai 1992, pp. 197-206.

Abdelwahab Biad, «Conflict Prevention in the Euro-Mediterranean Partnership: Challenges and Prospects», *The International Spectator*, Vol. 34, No. 2, avril-juin 1999, pp. 109-122.

Arie Bloed, «The OSCE Main Political Bodies and their Role in Conflict Prevention and Crisis Management», in Bothe M., Ronzitti N., Rosas A. (dir.), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security. Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes*, Kluwer Law International, La Haye, Londres, Boston, 1997, pp. 35-52.

Kristina Block (ext.), *Euro-Mediterranean Security Dialogue*, compte-rendu du séminaire informel rassemblant les membres d'EuroMeSCO et les hauts fonctionnaires, Bonn, Ministère des affaires étrangères, 19-20 mars 1999, SWP-Report, avril 1999.

Hans-Günther Brauch, «Confidence (and Security) Building Measures: Lessons from the CSCE Experience for the Western Mediterranean», in A. Marquina, H.-G. Brauch (dir.), *Confidence Building and Partnership in the Mediterranean. Tasks for Preventive Diplomacy and Conflict Avoidance*, Universidad Complutense, UNISCI Papers, No. 1, Madrid, 1994, pp. 257-324.

Salvino Busutil, «Non-military co-operation in the Mediterranean and North Africa», in F. Tanner (ed.), *Arms Control, Confidence-Building and Security Cooperation in the Mediterranean, North Africa and the Middle East*, Mediterranean Academy of Diplomatic Studies, Université de Malte, 1994, pp. 139-142.

Stephen C. Calleya, *Euro-Mediterranean Partnership Building Measures*, communication au séminaire informel rassemblant les membres d'EuroMeSCO et les

- hauts fonctionnaires «Le dialogue euro-méditerranéen sur la sécurité» organisé par le Ministère allemand des affaires étrangères, Bonn, 19-20 mars 1999 (polycopié).
- Richard E. Darilek, «East-West Confidence-Building: Defusing the Cold War in Europe», in M. Krepon, D.M. McCoy, M.C.J. Rudolph (dir.), *A Handbook of Confidence-Building Measures for Regional Security*, The Henry L. Stimson Center, septembre 1993, pp. 17-29.
- Jacques Delors, «Questions concerning European Security», discours prononcé à la Conférence annuelle de l'IISS, Bruxelles, 10 septembre 1993.
- Marie-France Desjardins, *Rethinking Confidence-Building Measures: Obstacles to Agreement and the Risk of Iverselling the Process*, Adelphi Paper No. 307, Oxford University Press for International Institute of Strategic Studies, 1996.
- Carlos Echeverria, *Cooperation in Peacekeeping among the Euro-Mediterranean Armed Forces*, Chaillot Papers No. 22, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO, Paris, 1999.
- Geoffrey Edwards, Elfriede Regelsberger, *Europe's global links*, Londres, 1990.
- Geoffrey Edwards, Eric Philippart, «The EU Mediterranean Policy : Virtue Unrewarded Or ... ?», *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 11, No 1, été/automne 1997, pp. 185-207.
- Mourad Ibrahim El-Dessouqi, «World and Regional Security in 1993: Lack of Stability in the Regional Environment», in *The Arab Strategic Report 1993*, Al-Ahram Centre for Political and Strategic Studies, Le Caire, 1995, pp. 65-77.
- EuroMeSCo, Rapport commun du groupe de travail sur la coopération politique et de sécurité et du groupe de travail sur le contrôle des armements, la confiance et la prévention des conflits, Lisbonne 1997 ([www.euromesco.net](http://www.euromesco.net)).
- Shai Feldman (ed.), «*Confidence Building and Verification : Prospects in the Middle East*», Université de Tel Aviv, Jaffee Center for Strategic Studies, JCSS Study No. 2, The Jerusalem Post, Westview Press, Jerusalem, 1994.

## Intégration et sécurité dans l'espace euro-méditerranéen

Francis Fukuyama, «Second Thoughts», *The National Interest*, 56, Été 1999.

Andrew Gamble, «Globalization and Regionalisation, Theoretical Approaches», communication au cours du workshop *Globalization and Regionalism after the Cold War*, Bruxelles, mars 1998.

Jean-Marie Guéhenno, «Globalisation and its Impact on International Strategy», communication présentée lors de la 40e Conférence annuelle de l'IISS «*The Changing Shape of International Relations and Wars of the Future*», 3-6 septembre 1998, Oxford.

Andrea de Guttery, «Possibili scenari di evoluzione istituzionale del Partenariato euro-mediterraneo», in Fulvio Attinà et al., *L'Italia tra l'Europa e il Mediterraneo : il bivio che non c'è più*, Il Mulino for AREL, Bologne 1998, pp. 63-90.

Pierre Hassner, *Fin des certitudes, choc des identités. Un siècle imprévisible*, Ramsès 2000, Dunod, Paris 1999.

Mark Heller, *WMD and EMP Policies of Arms Control and Limitation : an Israeli Perspective*, groupe de travail EuroMeSCo sur le contrôle des armements, la confiance et la prévention des conflits, Rome 1998 (polycopié).

Samuel P. Huntington, «The Clash of Civilizations?», *Foreign Affairs*, vol. 72, 3, 1993.

Winrich Kühne (coll.), *Gestion de crise et règlement des conflits en Afrique subsaharienne : rôle de l'UEO*, Cahiers de Chaillot n° 22, Paris, IES, décembre 1995.

Helio Jaguaribe, «A Emergente Civilização Planetária e a Possível Contribuição Lusófona», communication à la Conférence internationale de Lisbonne, IEEI, 1994.

George Joffé, *The Euro-Mediterranean Partnership: Two Years After Barcelona*, The Royal Institute of International Affairs, The Middle East Programme, Briefing No. 44, mai 1998.

George Joffé, *The Euro-Mediterranean Partnership Today*, communication au Séminaire informel rassemblant les membres d'EuroMeSCo et les hauts fonctionnai-

- res sur le dialogue euro-méditerranéen sur la sécurité organisé par le Ministère allemand des affaires étrangères, Bonn, 19-20 mars 1999 (polycopié).
- Peter Jones, «Maritime Confidence and Security-Building Measures in the Middle East», in F. Tanner (dir.), *Arms Control, Confidence-Building and Security Cooperation in the Mediterranean, North Africa and the Middle East*, Mediterranean Academy of Diplomatic Studies, Université de Malte, Malte 1994, pp. 103-112.
- Bruce W. Jentleson, *The Middle East Multilateral Arms Control and Regional Security Talks*, Conflict and Cooperation, Policy Paper No. 26, San Diego, 1996.
- Geoffrey Kemp, «Cooperative Security in the Middle East», in Janne Nolan (ed.), *Global Engagement. Cooperation and Security in the 21st Century*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1994, pp. 391-418.
- M. Krepon, D.M. McCoy, M.C.J. Rudolph (eds.), *A Handbook of Confidence-Building Measures for Regional Security*, The Henry L. Stimson Center, septembre 1993.
- Celso Lafer et Gelson Fonseca, «A problemática da integração num mundo de polaridades indefinidas», in *A integração aberta – um projecto da União Europeia e do Mercosul*, Forum euro-latino-américain, IEEI, Lisbonne 1995.
- Guido Lenzi, Laurence Martin (eds.), *The European Security Space*, Working Papers by the European Strategy Group and the Institute for Security Studies of the Western European Union, Paris 1996 (polycopié).
- Ian O. Lesser, *Security in North Africa. Internal and External Challenges*, Rand, Santa Monica (Ca) 1993.
- Ian O. Lesser, «The Changing Mediterranean Security Environment. A Transatlantic Perspective», in George Joffé (dir.), *Perspectives on Development. The Euro-Mediterranean Partnership*, Frank Cass, Londres 1999, pp. 212-228.
- Ian Lesser, Jerrold Green, F. Stephen Larrabee, Michele Zanini, *The Future of NATO's Mediterranean Initiative : Evolution and Steps*, Rand, Santa Monica, février 1999.

## Intégration et sécurité dans l'espace euro-méditerranéen

- Torsten Lohmann, «Dispute Settlement Procedures in the OSCE – Genesis and Overview», in M. Bothe, N. Ronzitti, A. Rosas (dir.), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security. Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes*, Kluwer Law International, La Haye, Londres, Boston 1999, pp. 343-365.
- Antonio Marquina, «Conflict Prevention in the Framework of the Euro-Mediterranean Partnership: a European Point of View», *Perceptions*, Ankara, Vol. IV, No. 4, juin-août 1999, pp. 31-53.
- Guilherme d'Oliveira Martins et Álvaro de Vasconcelos, «A lógica da integração aberta, base de um novo regionalismo» in *A integração aberta – um projecto da União Europeia e do Mercosul*, Forum euro-latino-americain, IEEI, Lisbonne 1995.
- Jessica T. Mathews, «Power Shift», *Foreign Affairs*, janvier/février 1997.
- Jörg Monar, «Institutional Constraints of the European Union's Mediterranean Policy», *Mediterranean Politics*, Vol. 3. No. 2, automne 1998, pp. 39-60.
- Joseph Nye, «Between Concert and Unilateralism», *The National Interest*, n. 66, Hiver 2001/2002.
- Joel Peters, *Pathways to Peace. The Multilateral Arab-Israeli Peace Talks*, Royal Institute of International Affairs, Londres 1996.
- Alessandro Politi, *European Security: The New Transnational Risks*, Chaillot Papers No. 29, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO, Paris 1997.
- Michael Pugh, «Maritime Peace Support Operations in the Mediterranean», *Mediterranean Politics*, Vol. 2, No. 3, Hiver 1997, pp. 1-19.
- Riordan Roett, «A União Europeia e o Mercosul : perspectivas dos Estados Unidos», in *Regular e Democratizar o Sistema Global*, Principia, Lisbonne, Cascais, 1999, pp. 211-224.
- Natalino Ronzitti, «Le zone di pesca nel Mediterraneo e la tutela degli interessi italiani», *Rivista Marittima* No. 6, supplément, juin 1999.

- Abdallah Saaf, *Le discours stratégique arabe, constantes et variations*, Cahier du Lumiar 2, IEEI, Lisbonne, 1994.
- J.A. Sainz de la Peña, «Confidence Building Measures within the Frame of the Cultural Dialogue», in A. Marquina, H.-G. Brauch (eds), *Confidence Building and Partnership in the Mediterranean. Tasks for Preventive Diplomacy and Conflict Avoidance*, Universidad Complutense, UNISCI Papers, No. 1, Madrid 1994, pp. 245-256.
- Arthur Schlesinger Jr, «Has Democracy a Future», *Foreign Affairs*, septembre/octobre 1997.
- Mohammed El-Sayed Selim, «Towards a New WMD Agenda in the Euro-Mediterranean Partnership: An Arab Perspective», in Á. Vasconcelos, G. Joffé (eds) *The Barcelona Process – Building a Euro-Mediterranean Regional Community*, Frank Cass, London, Portland, 2000.
- Marie-Claude Smouts, *Les nouvelles relations internationales – Pratiques et théories*, Presses de Sciences Po, Paris, 1998.
- Gamal Soltan, «Divergences et convergences autour de la Méditerranée sur le PEM», communication à la Conférence annuelle d'EuroMeSCo, Londres, 1998.
- Claire Spencer, «Building Confidence in the Mediterranean», *Mediterranean Politics*, Vol. 2, 2, automne 1997, pp. 23-48.
- Claire Spencer, «Security Implications of the EMP for Europe», *The Journal of North African Studies*, Vol. 3, 2, été 1998, pp. 202-211.
- Claire Spencer, *Confidence-Building Measures in the Mediterranean: Euro-Mediterranean Synergies*, communication présentée au Séminaire sur le rôle de l'UEO dans la région méditerranéenne et au sein du partenariat euro-méditerranéen, organisé par l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO et l'IAI, Gênes, 4-5 décembre 1998 (polycopié).
- Anna Spiteri, «Remote sensing: the tool of integrated coastal zone management», in F. Tanner (dir.), *Arms Control, Confidence-Building and Security Cooperation in*

## Intégration et sécurité dans l'espace euro-méditerranéen

*the Mediterranean, North Africa and the Middle East*, Mediterranean Academy of Diplomatic Studies, Université de Malte, 1994, pp. 143-152.

Fred Tanner, «The Euro-Mediterranean Partnership: Prospects for Arms Limitation and Confidence-Building after Malta», *The International Spectator* (Rome), Vol. 32, No. 2, avril-juin 1997, pp. 3-25.

Fatih Tayfur, *The Turkish Vision of the Euro-Mediterranean Partnership and the Black Sea Economic Cooperation: Observations on Sub-Regional Coopération*, Ankara, 16 mars 1999 (polycopié).

Alfredo Valladão, «Europe : moteur d'une action internationale post-souveraine» in Marie-Françoise Durand et Álvaro de Vasconcelos (dir.), *La PESC – Ouvrir l'Europe au monde*, Presses de Sciences Po, Paris, 1998, p. 55-89.

Álvaro de Vasconcelos «Os erros de Huntington», in José Manuel Pureza, *Para uma cultura da paz*, Quarteto, 2001.

Álvaro de Vasconcelos (dir.), *La Régionalisation du Système International*, IEEI, Lisbonne 1999, [www.ieei.pt](http://www.ieei.pt).

Robert Zoellick, «A Republican Foreign Policy», *Foreign Affairs*, vol. 79, n.1, janvier/février.

## Auteurs

### **Roberto Aliboni**

Vice-président de l'Istituto Affari Internazionali (IAI) de Rome où il dirige le programme sur la Méditerranée et le Moyen-Orient. Il est actuellement membre du Comité de Direction d'EuroMeSCo et du Conseil Scientifique du Tampere Peace Research Institute (TAPRI).

### **Fouad Ammor**

Professeur des Universités. Socio-économiste, professeur à la Faculté de Droit de Salé (Maroc). Membre du Comité exécutif du Groupement d'Etudes et de Recherche sur la Méditerranée (GERM), et rédacteur en chef de son Annuaire. Actuellement membre du Comité de Direction d'EuroMeSCo. Centres d'intérêt : la Méditerranée, les ONG, l'économie sociale, la pauvreté, l'évaluation des projets.

### **Álvaro de Vasconcelos**

Directeur de l'Institut d'Etudes Stratégiques et Internationales (IEEI), Lisbonne, depuis 1980. Directeur des revues, *Estratégia – Revista de Estudos Internacionais* et *O Mundo em Português*. Coéditeur de *Portugal: an Atlantic Paradox*, *Valores da Europa – identidade e legitimidade* et de *La PESC – Ouvrir l'Europe au monde*, éditeur de *Européens et Maghrébins – une solidarité obligée*, *Portugal no centro da Europa – Propostas para uma reforma democrática do Tratado da União Europeia* et *Portugal: a European Story*. Est coordinateur du Secrétariat EuroMeSCo, membre du Conseil de Direction de TEPSA (TransEuropean Policy Studies Association) et co-organisateur du Forum euro-latino-américain.

# Sommaire

<b>Avant-propos</b> .....	7
<b>Introduction – Le partenariat euro-méditerranéen : défis et perspectives</b> .....	9
L'intégration régionale : quelques repères discursifs .....	12
<b>Le monde des régions et la difficile équation euro-méditerranéenne</b> .....	19
L'UNION EUROPÉENNE ET LA RÉGIONALISATION DU SYSTÈME INTERNATIONAL .....	19
Régionalisme et nouveau Moyen Age .....	22
Le régionalisme : une nouvelle échelle de gouvernance .....	24
Le régionalisme en tant que force structurante du multilatéralisme .....	29
Conditions à la réussite .....	31
Régionalisme et identité culturelle .....	35

Intégration et résolution de conflits .....	37
La politique de l'Union européenne .....	39
<b>LE PARTENARIAT EURO-MÉDITERRANÉEN ET LA COOPÉRATION</b>	
SUD-SUD .....	42
La coopération sous-régionale : facteur clef du PEM .....	45
L'intégration et la coopération sous-régionale en Méditerranée .....	47
L'avenir de l'UMA .....	48
L'intégration au Moyen-Orient : un instrument pour la paix .....	50
Les obstacles à la coopération au Maghreb et au Moyen-Orient .....	51
Conditions de la réussite de la coopération sous-régionale .....	52
Comment approfondir l'intégration du PEM .....	54
<b>Echafauder la charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité .....</b>	<b>57</b>
<b>UN TERRAIN D'ENTENTE PLUS SOLIDE .....</b>	<b>57</b>
Réorganiser les priorités .....	57
Reconsidérer l'équilibre politique et institutionnel .....	58
La <i>soft security</i> et le caractère normatif de la Charte .....	60
La prévention et la résolution des conflits .....	64
Fragmentation, indivisibilité et différenciation de la sécurité .....	66
L'environnement dense de la Charte .....	68
<b>LES MESURES DE PARTENARIAT .....</b>	<b>69</b>
Conceptualiser les mesures de partenariat .....	70

Les MDC liées au domaine militaire fonctionnant comme des MP ..... 73

Proposition de liste des mesures de partenariat ..... 75

**PRÉVENTION DES CONFLITS ET SOUTIEN DE LA PAIX** ..... 91

La prévention des conflits et les relations de bon voisinage ..... 92

Les opérations de soutien de la paix ..... 106

Suggestions et recommandations ..... 108

**Liste des contributions aux rapports des groupes  
de travail** ..... 113

Intégration et coopération sous-régionale en Méditerranée ..... 113

La Charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité ..... 114

**Bibliographie** ..... 115

**Auteurs** ..... 123



**IEEI / Secrétariat EuroMeSCo**

EuroMeSCo – EuroMediterranean Study Commission – est un réseau d'instituts de recherche indépendants et de centres universitaires se consacrant à l'analyse de thèmes de politique étrangère et à la recherche en matière de sécurité. Les membres du réseau proviennent des vingt-sept pays membres du Partenariat euro-méditerranéen (PEM), projet d'intégration et de coopération économique et politique lancé à Barcelone en 1995.

Cet ouvrage présente les conclusions des deux groupes de travail qui se sont penchés, au travers de nombreuses réunions et de l'élaboration d'articles, sur la thématique de la coopération sous-régionale et intégration en Méditerranée et de la Charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité, au cours du deuxième programme de recherche d'EuroMeSCo.

ISBN 972-8109-30-X



9 789728 109301