

Echafauder la charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité¹

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,

¹ 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 discorde) 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»² : 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-

² Partenariat euro-méditerranéen, *Coopération entre les organismes de protection civile*, Note d'information n. 32, in 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)³. 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.

³ 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 prévoit 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'EuroMeSCo³, 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.

³ 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 au 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 fonctionnait 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, classifient 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-

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

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

Roberto Aliboni

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.