

**DOCUMENTI
IAI**

**LA COOPÉRATION SÉCURITAIRE DANS LE
PROCESSUS DE BARCELONE**

Roberto Aliboni

Article pour « Défense », n. 89, Septembre 2000

IAI0005

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

LA COOPÉRATION SÉCURITAIRE DANS LE PROCESSUS DE BARCELONE

Roberto Aliboni

Gagner la sécurité dans le “near abroad” de la Méditerranée en gagnant sa stabilité a toujours été un des motifs les plus importants qui ont poussé l’Union Européenne (UE) à entreprendre son initiative Euro-Méditerranéenne. D’une certaine façon, c’est la Déclaration de Barcelone dans son ensemble qui vise à la stabilité et à la sécurité, y inclus la coopération économique et le processus qui devrait amener les Partenaires à partager certains principes dans les gouvernement de la chose publique aussi bien que dans les relations internationales. Dans un sens plus spécifique, la sécurité est envisagée essentiellement de deux points de vue: la coopération en matière de sécurité militaire [hard security] et la coopération dans les domaines de ce qu’on appelle la “soft security”. Entre les deux, il y a une zone aussi importante que fort peu explorée concernant l’emploi de facteurs militaires et policiers dans une perspective de sécurité civile.

Cinq années durant de négociations Euro-Med, le premier chapitre de la Déclaration de Barcelone, visant à établir une sorte de mini-OSCE (Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe) dans la région Euro-Méditerranéenne, s’est démontré irréalisable. D’un côté, le but de mettre en place un cadre de sécurité coopérative [cooperative security] s’est montré clairement incompatible avec les caractères stratégiques de la région Euro-Méditerranéenne. De l’autre, cette ambition s’est prouvée également incompatible avec les possibilités effectives de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC). Ces incohérences ont entraînée une négociation longue et tortueuse sur une Charte Euro-Méditerranéenne sur la Paix et la Stabilité moyennant laquelle la coopération en matière militaire serait renvoyée à son “appropriate time” (comme les “Orientations pour l’élaboration de la Charte” [Guidelines for elaborating the Charter] approuvées en 1999 par les Ministres des pays partenaires le stipulent).

Une entente et une volonté de coopération plus grandes se sont manifestées par rapport aux questions de soft security, notamment la lutte contre les nouveaux risques transnationaux, comme la criminalité organisée et le trafic des drogues, bien que par rapport au terrorisme et à l’immigration illégale les objectifs et les modalités de la coopération restent particulièrement controversés. En effet, il semble aujourd’hui qu’une coopération en matière de soft security pourrait être bien entamée, mais dans les faits elle n’a fait que des progrès mitigés. D’autre part, les déficits des politiques se rapportant à l’UE et les incohérences des politiques nationales à cet égard n’ont pas facilité les efforts vers une coopération Euro-Med en ce qui concerne les questions de soft security.

De plus, par rapport aux perspectives de coopération en matière de hard aussi bien que de soft security, les Partenaires du Sud de la Méditerranée se sont montrés fortement divisés et réticents. Assez souvent, leurs objectifs et perceptions de sécurité les ont amenés à rejeter le partage avec les Partenaires du Nord de tout accomplissement en matière de sécurité.

Ce que ces expériences en matière de sécurité dans le contexte Euro-Med semblent suggérer est que: (a) les déficits des politiques et des institutions de l’UE ont un impact négatif sur la capacité du Partenariat Euro-Méditerranéen (PEM) d’achever et poursuivre ses tâches, et (b) la notion de sécurité adoptée par la Déclaration de

Barcelone est clairement incohérente avec les objectifs et perceptions respectifs des Partenaires du Nord et du Sud. Par conséquent, il semble que l'avenir du processus de Barcelone dépende beaucoup de ces deux facteurs: (a) les institutions et les politiques de l'UE doivent être adaptées et améliorées de façon à permettre et le renforcement de la cohésion du Partenaria Euro-Méditerranéen et son fonctionnement; (b) les Partenaires doivent identifier la notion et les politiques de sécurité qui seraient de nature à leur permettre de partager un concept Euro-Med de coopération en la matière.

Ce sont ces deux points qu'on va considérer par la suite, le premier se posant dans une perspective générale et à moyen terme, le deuxième dans la perspective à plus bref terme d'une conclusion des négociations sur la Charte Euro-Méditerranéenne pour la Paix et la Stabilité que la Présidence française de l'Union espère de patrociner en Novembre 2000.

Une plus grande cohésion de l'UE pour améliorer la coopération Euro-Med

Pour assurer le succès du PEM, il serait très important que les membres de l'UE arrivent à améliorer leur performance et cohésion, au niveau soit intergouvernemental que communautaire, pour ce qui est des politiques sensibles concernant la citoyenneté, la coopération policière, l'asile politique, l'immigration et les autres mouvements des personnes. Il serait encore plus important d'arriver à renforcer leur capacités partagées de conduire des opérations de soutien de la paix, tout en éclaircissant l'identité et les tâches de sécurité qui feraient la spécificité de l'UE par rapport à l'OTAN.

De toute façon, une plus forte cohésion de l'UE serait avantageuse pour le PEM, dont la performance peut être considérée en grande partie comme une fonction d'une Union mieux intégrée. Dans une région aussi éclatée que la Méditerranée, la coopération dépend beaucoup de l'existence d'un pôle fort et bien intégré comme l'Union. Dans ce sens, sans sous-estimer les difficultés inhérentes à mettre en place une coopération dans le domaine de l'immigration, l'existence d'une politique migratoire commune de la part de l'UE serait certainement favorable à achever cette coopération. Dans le domaine, peut-être encore plus sensible, de la sécurité et de la défense, le caractère et l'orientation de l'intégration européenne méritent quelques remarques davantage.

L'intervention au Kosovo, le nouveau concept stratégique de l'OTAN approuvé à Washington en 1999 (légitimisant, au nom de ses intérêts vitaux, les interventions de l'Alliance par rapport aux interruptions des approvisionnements d'énergie, au terrorisme, aux mouvements incontrôlés de personnes, etc.), et finalement les initiatives des gouvernements européens moyennant lesquelles ils ont abordé le renforcement de forces militaires partagées, l'ensemble donc de ces facteurs a suscité de fortes perceptions d'intrusion et de menace dans le Tiers Monde et, en particulier, dans les pays du sud de la Méditerranée.

En principe, il n'y a pas un lien nécessaire et particulier entre ces développements et la Méditerranée. Tandis que les nouvelles menaces identifiées par le concept stratégique entériné à Washington par les membres de l'OTAN concernent surtout la défense collective de l'Alliance, le renforcement des forces européennes vise de façon spécifique et délibérée à mettre l'UE en mesure de performer les tâches de Petersberg, c'est-à-dire les interventions humanitaires et les opérations de soutien de la paix (OSP). Néanmoins, on peut facilement comprendre que la ligne de division entre l'OTAN et la Politique Européenne de Sécurité et Défense Commune (PESDC) qu'on est en train de

fomer maintiendra quelques ambiguïtés. C'est pourquoi l'UE doit trouver les moyens de rassurer les Partenaires méditerranéens sur les objectifs de sa politique de sécurité dans la région et éclaircir ses convergences aussi bien que ses diversités par rapport à l'OTAN dans la même région.

Ces assurances devraient découler du renforcement de l'identité politique de l'Union et des orientations qui iront effectivement à caractériser sa politique sécuritaire dans la région. Les nouvelles institutions renforcées de l'Union, notamment la nouvelle troïka, le Haut Représentant de la PESC et l'établissement du Comité intergouvernemental de Politique et Sécurité, assisté par le Comité Militaire et son Etat Major, avec la tâche de gérer la PESDC, devraient pourvoir la garantie de la capacité de l'Union d'agir sur la base de son jugement politique indépendant en coopérant avec l'OTAN et les Etats-Unis. D'autre part, les tâches de Petersberg devront viser effectivement leurs objectifs originaires d'emploi des facteurs militaires pour des buts de sécurité civile et non militaires dans un cadre politique transparent.

En fin des comptes, on peut dire aujourd'hui que d'un point de vue objectif il y a une tendance à la convergence entre, d'un côté, l'orientation de l'UE à l'emploi de la force militaire (dans la Méditerranée et partout il lui serait nécessaire) pour des buts non militaires et, de l'autre, le refus ou la réticence des Partenaires du Sud de la Méditerranée à coopérer dans une perspective plus proprement militaire. Malgré cette convergence de fonds, sur un plan plus général les deux positions s'opposent. Quand même, cette tendance de fonds suggère que cette opposition est de nature à pouvoir être surmontée. Pour la surmonter, l'Union doit être en mesure de combler ses déficits. Elle doit renforcer sa cohésion et son identité et la rendre plus convaincante face à ses Partenaires du Sud de la Méditerranée. Elle doit développer les politiques communes dont il est question, car l'existence d'une position commune de l'Union, en matière d'immigration aussi bien que de OSP, est essentielle pour arriver à formuler des orientations et des critères communs dans le cadre Euro-Med aussi.

Une notion partagée de sécurité et ses implications en matière de politiques

Dans le contexte Euro-Méditerranéen les perceptions de sécurité se trouvent à être très hétérogènes. Le Nord ne perçoit pas des véritables menaces militaires venant du Sud, tout en étant concerné par contre par une série de risques et instabilités de nature non militaire. Les menaces qui concernent le Sud viennent du Sud même ou bien de l'intérieur. Le Sud considère le Nord, très puissant et avec des tendances à l'unilatéralisme, comme un risque sinon une menace à proprement dire. En mettant l'accent sur la coopération en matière de hard security, le premier chapitre de la Déclaration a, peut-être, empêché les Partenaires de poser la coopération en matière de sécurité dans la perspective civile et de stabilité qui, après cinq années de négociations peu concluantes, semble la perspective en mesure de conduire à un concept opérationnel et partagé de sécurité dans la région Euro-Méditerranéenne.

Finalement, cette perspective a été retenue par les Ministres réunis en 1998 à Palerme, lorsqu'ils ont indiqué comme priorité du PEM les mesures visant à renforcer le partenariat et les mesures similaires, ainsi abandonnant le discours sur le renforcement structural de la confiance et la maîtrise des armements qui jusqu'alors avaient dominé les négociations. Le renforcement du partenariat vise clairement à la stabilité plutôt qu'à la sécurité, bien qu'il n'exclût ou néglige point cette dernière. Cela implique que tout

discours Euro-Méditerranéen sur la sécurité doit absolument se concentrer sur les relations entre le civil et le militaire aussi bien que la sécurité civile, et la stabilité sociale, politique et économique en tant que précurseurs de la réalisation, le moment venu, de la sécurité militaire en sens étroit. Aussi tortueux et pénibles qu'elles aient été, les négociations sur la Charte ont servi l'objectif de rendre plus clair aux Partenaires le type de concept de sécurité qui peut les aider à serrer les rangs et procéder à des actions communes.

La notion Euro-Med de sécurité se basant sur la poursuite de tâches civiles et sociales par des moyens aussi bien militaires que non et sur l'amélioration des relations civiles-militaires, l'implication est que, à côté des autres tâches non militaires, les OSP - notamment les opérations de maintien de la paix, de consolidation de la paix [peace-building] et de reconstruction après le conflit [post-conflict rehabilitation] - sont elles aussi partie à cette notion. Dans ce sens, les tâches de type Petersberg sont très conformes à cette même notion et peuvent donc contribuer à établir une coopération sécuritaire dans le contexte méditerranéen dans la mesure où les facteurs militaires visent des objectifs non militaires.

Si l'on s'en tient au concept de sécurité en question, les domaines où une coopération en matière de sécurité pourrait être achevée se rapporte aux politiques suivantes:

- *établir des capacités communes en matière de maintien de la paix*: en ce qui concerne les opérations de maintien de la paix et, plus en général, les OSP, une coopération Euro-Med en bonne et due forme n'est pas pour aujourd'hui; cependant, quelques éléments de cette coopération peuvent être déjà réalisés (aussi dans une perspective d'élargissement de cette coopération dans l'avenir), par exemple dans le domaine d'un entraînement de caractère général (pour ce qui est de langues, des relations entre civils et militaires dans le cadre des opérations de maintien de la paix, de la dimension humanitaire dans la conduite de ces opérations, etc.), de la planification commune en matière d'opérations de maintien de la paix, de la création de modules communes pour conduire ces opérations (inter-opérabilité; accords opérationnels préalables [stand-by], etc.);
- *missions d'observation et mécanismes d'alerte précoce [early warning]*: à côté des missions militaires d'observation (comme celles sur le Golan et dans le Sinaï) on a aussi des exemples de missions d'observation non militaires, comme la mission à Hebron et celle concernant les accords de Nakoura; d'autres missions n'ont pas nécessairement lieu dans un contexte de conflit ni sont nécessairement menées par des militaires, comme dans le cas des élections; à côté de la supervision des élections en temps de paix, cette activité est importante - et plus clairement liée à la sécurité - dans les cadres marqués par des tensions ou après les conflits; en ce qui concerne les mécanismes d'alerte précoce, destinés à permettre l'observation dans des situations moins opérationnelles et une perspective de prévention des conflits, ces mécanismes peuvent bien aider à la stabilisation et, à un stade plus éloigné, rendre les politiques de prévention des conflits plus faisables et efficaces; dans le contexte d'une coopération sécuritaire orientée vers la société civile, les mécanismes d'alerte précoce pourraient être développés dans le domaine de la sécurité civile, la protection de l'environnement, la coopération entre polices, etc.;
- *protection civile et réponses aux émergences complexes*: ce groupe de tâches de coopération comprend l'organisation et les actions conjointes pour intervenir dans les émergences en mer et au sol pour apporter des secours ou sauver des vies humaines;

les opérations de “Save and Rescue” (SAR) (qui peuvent aussi faire l’objet d’entraînement aux opérations de maintien de la paix dont on a déjà parlé) et les interventions dans le cas de désastres naturels ou provoqués par l’homme sont des exemples de coopération dans ce domaine, en partie déjà adoptés par le PEM;

- *coopération de police et questions de soft security*: en général, les domaines de coopération possible mentionnés en précédence demandent l’organisation d’un quelques degrés de coopération policière; d’autre part, la coopération des polices est la base même de la coopération qui concerne les questions de soft security, notamment la criminalité internationale organisée, le trafic des drogues et des êtres humains, l’immigration illégale et le terrorisme;

En développant cet ensemble de coopération sécuritaire Euro-Méditerranéenne il serait important d’assurer la réunion de trois conditions principales: (a) la transparence, en particulier dans le développement des réformes de la coopération militaire intra-européenne et trans-atlantique; cette condition serait réalisée par des actions comme , par exemple, l’inclusion d’officiers de liaison des pays du Sud de la Méditerranée dans le cadre de Eurofor et Euromarfor; (b) la collaboration entre le PEM et d’autres organisations régionales a vocation sécuritaire, qui peuvent se trouver à être plus neutres que le PEM par rapport aux perceptions de sécurité du Sud sinon mieux équipées et avec plus d’expérience que le PEM (l’OTAN et l’OSCE aussi bien que la Ligue Arabe); (c) le dialogue politique (plus ou moins institutionnalisé et renforcé), qui représente la seule chance véritable d’arriver à des actions communes dans le domaine de la sécurité aussi bien qu’à des mécanismes partagés d’alerte précoce et de prévention des conflits.

Les négociations sur la Charte sont arrivées à identifier un nombre de principes - l’indivisibilité de la sécurité; le caractère global (non unilatéral) des défis sécuritaires dans la région; la non ingérence ou interférence - qui reflètent une histoire de perceptions de sécurité s’opposant les unes aux autres et qui par conséquent gardent un caractère défensif. Il n’est pas assuré que ces principes défensifs apporteront des attitudes actives à la coopération, car ils suggèrent ce que les Partenaires ne doivent pas faire dans leur relations au lieu de suggérer ce qu’ils doivent faire ensemble. La Charte devraient s’inspirer plus de la raison que de l’histoire. En ce sens, elle devrait être plus explicite et directe en indiquant l’orientation à la société civile et à la stabilité de sa propre notion de sécurité et en affirmant que l’emploi des facteurs militaires doit s’accorder avec cette notion. Elle devrait aussi indiquer explicitement les instruments de coopération sécuritaire qu’on a mentionné, tout en évitant d’exclure , quand les temps seront plus mûrs, l’opportunité de développer une coopération sécuritaire élargie à comprendre les politiques militaire et de défense.

En conclusion, pour qu’une coopération en matière de sécurité puisse se développer dans le PEM, deux orientations sont à suivre. Premièrement, les Partenaires devraient opter de façon ouverte et délibérée pour une notion de sécurité orientée vers la société civile et la stabilité et identifier un nombre de politiques cohérentes avec cette notion. Deuxièmement, l’Union doit se renforcer elle-même - renforcer la PESC, développer la PESDC, donner plus de cohérence et efficacité au troisième pilastre de Amsterdam - de façon à pouvoir offrir au PEM le support solide et cohérent de transparence et confiance dont il a besoin pour assurer sa croissance et son succès.