

**DOCUMENTI
IAI**

**LE PROCESSUS DE BARCELONE:
DE LA SECURITE A LA STABILITE**

Roberto Aliboni

Artiche pour Revue Internationale et Stratégique

IAI0006

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

LE PROCESSUS DE BARCELONE: DE LA SECURITE A LA STABILITE

Roberto Aliboni

Au Sommet de Marseille en novembre 2000, cinq années après la signature de la Déclaration de Barcelone, on s'attend que les Partenaires euro-méditerranéens adoptent une Charte Euro-Méditerranéenne pour la Paix et la Stabilité. Cette Charte définit les principes généraux de la coopération politiques et sécuritaire entre les Partenaires euro-méditerranéen et - à un niveau très général - ses instruments. Elle est le résultat d'une véritable renégociation de la Déclaration, qui avait donc exprimé des ambitions qui allaient bien au-delà de la coopération possible entre l'Union Européenne et les pays du sud de la Méditerranée en matière politique et de sécurité.

Dans cet article, on discute la transition, que les négociations ont permis, d'une notion de sécurité comprenant les facteurs militaires à une qui, dans une optique de stabilité civile et socio-économique, presque les exclut. Dans la deuxième partie, l'article se penche sur les enjeux du Partenariat dans la nouvelle perspective de stabilité que la Charte va affirmer.

De la sécurité à la stabilité

La Déclaration approuvée à Barcelone par les Partenaires euro-méditerranéens se base sur une notion comprehensive et coopérative de sécurité, qui envisage mesures se référant à des questions de sécurité *hard* aussi bien que *soft*. Elle cherche à gagner la sécurité moyennant des mesures qui concernent la sécurité en termes militaires aussi bien que la stabilité en termes politiques, sociaux et économiques.

En ce qui concerne la stabilité, la Déclaration envisage de la poursuivre:

- (a) en établissant un processus de dialogue politique;
- (b) en essayant de réaliser une série de principes en matière de gouvernement de la chose publique à l'intérieur des pays concernés (tels que le respect des droits humains, le renforcement de l'état de droit) et de relations internationales (tels que la renonce à l'emploi de la force et à l'ingérence dans les affaires intérieures des autres pays);
- (c) en établissant une coopération en matière de risques de sécurité *soft* (tels que l'immigration illégale, le terrorisme, le trafic de la drogue, la criminalité internationale et la corruption, la xénophobie, le racisme et l'intolérance);
- (d) en mettant en oeuvre un programme important de réforme économiques et coopération au développement.

Avec l'exception de la coopération économique, qui a connu un essor considerable bien que ses résultats soient pas mal controversés, les autres politiques visant la stabilité ont été largement négligées.

D'autre part, la sécurité militaire est spécifiquement traitée par le premier chapitre de la Déclaration, se référant à l'établissement d'un "espace commun de paix et stabilité". Ce chapitre établit un plan destiné à mettre en place une zone où la sécurité serait atteinte moyennant la coopération (*cooperative security*), en particulier l'introduction de mesures de confiance et sécurité et, comme leur conséquence, celles de maîtrise des armements aussi bien que l'achèvement des mesures de prévention et gestion des conflits. La substance de ce plan est définie à la fin du même chapitre en soulignant que

les Partenaires devront “étudier les mesures de confiance et de sécurité qu’il conviendrait d’adopter en commun entre les participants en vue de la consolidation d’un ‘espace commun de paix et de stabilité en Méditerranée, y compris la possibilité à terme de mettre en oeuvre à cet effet un pacte euro-méditerranéen”.

Quand les pourparlers des Haut Fonctionnaires, chargés de mettre en pratique le processus, furent abordés au début de 1996, il fut donné précedence aux aspects de coopération militaire. Cependant, la priorité assignée à ces tâches par la Déclaration de Barcelone a été renversée durant les quatre années qui se sont écoulées dès la signature de la Déclaration même. En effet, après six mois de négociations cette priorité fut déjà abandonnée et, quatre ans après, la sécurité militaire est presque entièrement disparue des travaux et renvoyée - pour employer l’expression des lignes directrices émanées par le Ministres à Stuttgart - au moment “approprié”. A partir du deuxième semestre de 1996, le pacte de stabilité, qu’à l’origine avait été seulement considéré comme une possibilité à long terme, est devenu l’objet des négociations sous le nom de “Charte Euro-Méditerranéenne pour la Paix et la Stabilité”. Comment se fait-il que les priorités aient changées si radicalement?

Quand la Déclaration fut négociée in 1995, les Partenaires du Sud de la Méditerranée considéraient qu’un pacte de stabilité, semblable à celui qui à été introduit en Europe par l’Union Européenne (UE), constituait un engagement trop contraignant, du point de vue soit institutionnel que politique. Cependant, les négociations au sein du Partenariat ont de plus en plus montré qu’il fallait un pacte politique, aussi limité qu’il puisse être, afin de mettre les Partenaires en condition de comprendre et vérifier la véritable portée (les chances et les limites) de la coopération réalisable en matière de sécurité. En d’autres termes, le pacte aurait la fonction d’un papier de tournesol par rapport aux compatibilités réelles des volontés politiques en présence.

Le Partenariat ayant été rénové par la négociation de ce pacte, la Charte s’apprête à établir une nouvelle conception de sécurité partagée qui reflète plus fidèlement les inquiétudes et les intérêts des Partenaires du Sud. Cette nouvelle conception incorpore deux préoccupations basilaires du Sud qui avaient été négligées dans la Déclaration (raison pour laquelle son projet avait été regardé comme unilatéral par les Partenaires méridionaux dès qu’ils l’avaient signé): premierement, les préoccupations par rapport aux conflits Sud-Sud - en particulier le conflit Arabo-Israélien - et la nécessité que ces conflits soient inclus dans un conception indivisible de sécurité Euro-Med; deuxièmement, le besoin de stabilité du Sud lui-même, en parallèle au besoin de stabilité de l’UE, emportant la nécessité de réconcilier les exigences du Sud et du Nord dans le cadre d’une conception globale de stabilité.

De ce point de vue, les négociations ont été positives, car elles ont aidé à montrer la nature, les limites et le contenu de la coopération possible et reformuler les priorités. Ainsi, après quatre années de négociations, les Partenaires Européens sont devenus plus conscients des objectifs qu’ils souhaitent poursuivre dans le Partenariat Euro-méditerranéen. Par conséquent, la coopération en matière de sécurité s’inspirant de l’expérience de la CSCE - l’expérience qui régit le premier chapitre de la Déclaration de Barcelone - s’est pratiquement éclipsée. La notion même de mesures de confiance et sécurité a été remplacée par la notion de mesures de partenariat, adopté par le Ministres à l’occasion de la conférence spéciale de Palerme en Juin 1998. En termes généraux, on peut définir les mesures de partenariat comme toute mesures destinées à améliorer la connaissance et la confiance mutuelle dans tous les domaines possibles, de façon à faciliter les échanges et la coopération. L’approche établi par les mesures de partenariat

ne se limite pas à effacer les facteurs étroitement militaires en tant qu'objectif central de la coopération, mais contribue à souligner une notion multidimensionnelle et élargie de coopération en matière de sécurité entre les sociétés politiques et civiles.

La dimension militaire de la sécurité étant repoussée bien à l'arrière du Partenariat, quelles sont les objectifs respectifs en matière de coopération d'un côté et de l'autre de la Méditerranée?

L'UE s'apprête à donner plus d'importance et priorité à d'autres finalités parmi celles qui étaient incluses dans le projet original de Barcelone:

- permettre à l'Union d'acquérir un profil politique plus prononcé dans la région moyennant un dialogue politique régulier et renforcé dans le contexte du Partenariat;
- faire face à une série de risques importants venant de différents coins du bassin méditerranéen et qui sont bien rappelés par la Déclaration de Barcelone elle-même, comme l'immigration illégale, le terrorisme, la criminalité internationale, le trafic des drogues etc.

Les membres méridionaux du Partenariat, à leur tour, sont réussis à souligner ces questions qui, comme on vient de le dire, avaient été apparemment négligées dans un premier approche essentiellement unilatéral et à convaincre les Partenaires du Nord de la nécessité de renverser et rééquilibrer la conception de sécurité dans le contexte Euro-Med pour qu'une coopération véritable s'entame entre le Nord et le Sud de la Méditerranée. Il faut examiner cette perspective en plus de détail:

- il ne faut pas des doutes que la Déclaration de Barcelone repose sur un concept de sécurité essentiellement influencé par les défis Nord-Sud. Cependant, ce même concept néglige l'impact des défis Sud-Sud, tandis que tout concept bien équilibré et équitable d'indivisibilité demande de les inclure dans la conception nécessairement collective de la sécurité Euro-Med. La conséquence politique de ce concept plus compréhensif et paritaire est qu'il doit tenir compte des différentes préoccupations de sécurité et, en particulier, ne pas adopter de mesures sécuritaires collectives en contradiction avec les exigences Sud-Sud.
- encore, le Partenariat doit s'assurer du caractère global de son approche. Ici "global" se réfère moins à la sécurité qu'à la stabilité. L'argument des Partenaires du Sud est qu'une introduction hâtive et trop directe des réformes économiques et politiques dans leur pays aurait comme conséquence des intrusions politiquement inacceptables et déstabilisantes. Pour cette raison, les objectifs généraux établis par la Déclaration dans les domaines de la réforme doivent être poursuivis en tenant strictement compte des différences culturelles, des temps de réalisation et de la stabilité. Le but de cet argument est que la stabilité dans l'espace euro-méditerranéen, si activement recherchée par l'UE, doit être assurée aux Partenaires du Sud aussi. D'où la nécessité d'une approche global par rapport à un approche actuel qui est regardé comme unilatéral par le Sud. Les questions de stabilité étant seulement externes pour le Nord et internes aussi bien qu'externes pour le Sud, l'approche commune doit regarder soit les questions externes que celles internes, assumant ainsi un caractère global;
- enfin, ce qui n'est pas moins important, le respect pour la souveraineté des états et la non-interférence dans leurs affaires doit jouer un rôle cardinal dans le Partenariat. Pour le pays de la Méditerranée du Sud ce souci naît d'un nombre de développements concernant les politiques occidentales vers l'Irak et la Libye aussi bien que, plus récemment, l'intervention conduite par l'OTAN dans le Kosovo. Elle se relie, en particulier, aux tendances de l'Occident et de l'Europe à bouleverser la définition

fondamentale de souveraineté en introduisant une conception nouvelle de légitimité qui repose sur des facteurs moraux plutôt que sur la juridiction propre des états.

En conclusion, on est donc en présence de changements d'envergure par rapport aux orientations originaires de la Déclaration de Barcelone. Ces changements réduisent le projet sécuritaire commun en coupant de ce dernier la coopération d'ordre militaire, qui se trouve à être remise à un temps indéfini. Aussi, ils réduisent le potentiel d'action commune et surtout collective par rapport à la gestion des conflits. Néanmoins, l'acceptation de ce nouveau projet sécuritaire a le mérite de rendre possible l'adoption d'une Charte Euro-Méditerranéenne sincèrement partagée qui serait en mesure de refléter d'une façon plus réaliste et adéquate le potentiel de coopération Euro-Med en matière de sécurité.

Par rapport aux notions adoptées par le passé, la notion de coopération en matière de sécurité que la Charte envisage reposerait plus sur la stabilité que la sécurité en sens étroit. Le passage à la stabilité serait assuré surtout par le concept de globalité, qui relie les exigences dérivant des rapports entre les états à celle ayant trait aux relations intérieures aux états. Il ne fait pas de doute que le Partenariat ressortissant de la Charte serait moins innovatif que celui dont la Déclaration de Barcelone songeait. En effet, la stabilité globale aurait comme résultat plus de garantir la subsistance des situations existantes que la promotion des réformes. Elle donnerait, toutefois, une chance importante aux Partenaires Euro-Med de réaliser cette coopération égalitaire et effective dans la région que la Déclaration n'a pas su pourvoir.

Par ailleurs, la moindre intensité de la coopération sécuritaire Euro-Med, qu'entraînerait la préférence donnée aux exigences de stabilité et de parité entre les Partenaires, peut et doit être compensée par la mise en œuvre d'un dialogue politique renforcé. En fin de compte, ce serait ce dialogue renforcé à pourvoir les conditions nécessaires à la cohésion du Partenariat et, de cette façon, à permettre à moyen terme l'établissement de la confiance et des réformes qui apparaissent aujourd'hui prématurées. Une fois ces conditions réunies, le Partenariat sera alors en mesure de retrouver les moyens et les buts d'une coopération sécuritaire élargie aux facteurs militaires et passer d'une recherche partagée de la stabilité à celle de la sécurité.

Perspectives et enjeux

Cette transition à une notion de sécurité qui exclut les facteurs et la coopération militaires pour se concentrer sur la stabilité oblige à reconsidérer les perspectives du Partenariat par rapport aux enjeux méditerranéens de l'Union Européenne.

Le Partenariat tel qu'il a évolué avec la Charte suscite perceptions différentes dans l'Union. Ceux qui avaient soutenu l'idée d'insérer le premier chapitre dans la structure du Partenariat avec sa panoplie de mesures de coopération militaire à la façon de la CSCE, seront aujourd'hui déçus. À leurs yeux, une coopération méditerranéenne s'étendant aux questions militaires aurait pu contribuer à stimuler quelques renforcements de la PESC et la naissance d'une identité militaire et sécuritaire européenne. D'autre part, il ne faut pas de doute que ce premier chapitre s'est tout à fait révélé velléitaire par rapport aux perceptions sécuritaires surtout des Arabes et à leurs buts. Les Arabes regardent avec suspect à des réformes et des renforcements militaires qui en principe n'apparaissent point nécessaires et dont ils se sentent à tort ou à raison visés. Les offres européennes et occidentales de coopération militaire multilatérale sont

régardées comme une tentative de cooptation dans l'enceinte occidentale emportant un risque de délégitimation à l'intérieur de leur pays. De ce fait, si le premier chapitre de Barcelone a échoué, il n'en a pas été moins le cas du dialogue méditerranéen de l'OTAN (qui quand même a l'avantage d'une structure pluri-bilatérale). Il est tellement évident aujourd'hui que la coopération méditerranéenne multilatérale ne peut comprendre les aspects militaires qu'on peut se demander si l'inclusion de cette coopération n'a pas été un choix aventuriste. Bien de temps a été perdu avec le risque de créer des oppositions plutôt que de la coopération.

Au fond, on peut aisément se souvenir aujourd'hui que le but de la politique méditerranéenne de l'UE, tel qu'il avait été envisagé par d'autres Européens dans le nouveau cadre de l'après guerre froide, soulignait déjà la priorité de la stabilisation, moyennant, dans un cadre de proximité, la croissance économique, le dialogue de sociétés civiles et l'amélioration de conditions sociales. Les longues négociations sur la Charte n'ont fait donc que surmonter une fausse ambition. Le Partenariat visant à la stabilité qu'on signera à Marseille est proche de ce qu'on pouvait s'attendre et constitue un important moyen pour régler les relations méditerranéennes de l'Union et lui acquérir la stabilité dont elle a besoin.

La Méditerranée a besoin de stabilité et, par rapport aux enjeux de stabilisation qui se posent dans cette région, le Partenariat que va sortir de la Charte c'est bien ce qu'il faut à l'UE et à ses intérêts. Néanmoins, il est vrai que les enjeux de l'Union dans cette région ne s'arrêtent pas là. On peut envisager deux questions principales: le rôle des réformes politiques et la gestion des crises.

En ce qui concerne la première question, le Partenariat se développant selon la logique que lui sera imprimée par la Charte, il n'en reste pas moins que le principe de globalité peut aller à l'encontre de l'intérêt européen à ce que la démocratie et la dimension humaine se renforcent dans les pays du Sud de la Méditerranée comme préalables essentiels à la stabilisation elle-même. Le respect pour les conditions de stabilité intérieure que le principe de globalité présuppose, demande de la part de l'Union une attitude plus réaliste et bienveillante vers les autoritarismes du Sud aussi bien que plus optimiste par rapport à leur évolution. Aussi, il demande une attitude plus relativiste et tolérante de la part des opinions publiques du Nord par rapport aux sociétés et aux cultures du Sud, dans les pays concernés comme dans l'immigration. Pour ceux qui sont convaincus que la réforme politique dans le Sud est un enjeu prioritaire pour la stabilité et la sécurité européenne, le Partenariat n'apparaîtra pas un instrument suffisant. Bien au contraire, il pourrait apparaître ambigu et dangereux. Ce point pourrait donner lieu à quelques oppositions dans le sommet européens de Marseille.

En ce qui concerne l'autre question, on sait bien qu'avec les accords de St. Malo et la décision de mettre en place une Politique Européenne Commune de Sécurité et de Défense, l'UE a entamé un processus qui l'emmènera à posséder une capacité de gestion de crise soit autonome soit partagée avec l'OTAN. Si l'on considère ensemble la mise en place de ce nouveau dispositif et l'effacement d'un dispositif pareil dans le contexte du Partenariat, le résultat est que l'UE va se doter d'une capacité qui, ne visant nulle région en particulier, pourrait néanmoins viser demain la Méditerranée. Il ne faut pas de doute que la mise en place d'une capacité européenne de gestion des crises va augmenter les préoccupations des Partenaires méditerranéens et qu'à son tour ce point pourra soulever quelques préoccupations à Marseille de la part de quelques Partenaires européens. Que faire pour contrecarrer ces préoccupations du Sud de la Méditerranée? La réponse est aujourd'hui difficile. Au fond, ce développement est un peu ironique, car

il suggère qu'aux Partenaires du Sud il aurait peut être plutôt convenu de garder une voix dans les processus militaires européens en rétenant un discours commun en cette matière dans le Partenariat.

La réponse de Marseille à ces préoccupations pourrait bien être d'approuver la Charte avec ses justes soucis de stabilité, mais de mettre à l'ordre du jour de la coopération politique Euro-Med l'étude de la question de la coopération militaire multilatérale dans la Méditerranée dans les conditions nouvelles que le processus entamé à St. Malo vient de créer.