

DOCUMENTI
IAI

**LA CHARTE EURO-MEDITERRANEENNE
POUR LA PAIX ET LA STABILITE:
ELEMENTS JURIDIQUES ET POLITIQUES**

par Jean-François Daguzan

Papier présenté pour the le "Working Group on the Euro-Med Charter for Peace and Stability"
Octobre 1999

LA CHARTE EURO-MEDITERRANEEENNE POUR LA PAIX ET LA STABILITE: ELEMENTS JURIDIQUES ET POLITIQUES

by Jean-François Daguzan

Introduction

L'établissement d'une organisation institutionnelle de l'espace méditerranéen ne date pas d'hier.¹ Bien sûr, la guerre froide avait figé pour presque cinquante ans la situation, mais les réflexions théoriques ne manquèrent pas. A plusieurs reprises, le désir de dépasser le cadre théorique produisit des initiatives opérationnelles, toutes vouées à l'échec. Cependant, celles-ci jalonnèrent le chemin jusqu'à la conférence de Barcelone des 25-26 novembre 1995.

La Déclaration solennelle rédigée à l'issue de cette conférence prévoyait dans son volet 1 " Partenariat politique et de sécurité : définir un espace de paix et de stabilité ", la possibilité, à terme, de mettre en oeuvre un *pacte euroméditerranéen* visant " à la consolidation d'un espace de paix et de stabilité en Méditerranée ". Les premières réunions qui suivirent la conférence dans le but de développer le programme de travail qui l'accompagnait, avaient fait avancer notablement certaines mesures de confiance et le cercle vertueux initié alors semblait produire des espérances. Toutefois, le blocage du processus de paix israélo/palestinien après l'élection de Benjamin Netanyahu entraîna, peu à peu, la paralysie de la dynamique euro-méditerranéenne. La conférence de Malte (15-16 avril 1997) qui devait symboliquement entériner le lancement du " deuxième étage " de la fusée de Barcelone ne permit que d'éviter l'éclatement du processus et le boycott définitif de certains Etats arabes.

Le compte-rendu ne fit donc l'état que de succès d'estime et de travaux en cours et se contentait de prendre " note du travail des Hauts Fonctionnaires sur la Charte pour la paix et la stabilité " à approuver " quant les circonstances politiques le permettront ".

En dépit de cet échec, et, notamment, grâce à l'obstination de l'Espagne, de l'Italie et de la France, les travaux se poursuivirent. La conférence de Palerme (juin 1998), en dépit du contentieux israélo-arabe plus que jamais aigu, permit de constater quelques avancées notables en matière de mesures de confiance dont l'action conjointe des Etats signataires en matière de catastrophe naturelle ou maritime. Le compte-rendu de la conférence met également l'accent sur le travail conceptuel à fournir en matière de " sécurité globale " ainsi que sur les perceptions communes à développer ; ces deux éléments étant désignés comme préalable à l'établissement de la Charte dont les principes généraux devaient être débattus à l'occasion de la conférence de Stuttgart (mars 1999).

Ainsi les conclusions de la Présidence allemande lors de la conférence de Stuttgart entérinaient la volonté des Etat partenaires d'engager les premières discussions sur l'élaboration sur une *Charte euroméditerranéenne de paix et de sécurité*.

¹ Voir, entre autres : Henry Marchat, A propos d'un plan de communauté méditerranéenne, *revue de Défense nationale*, août-septembre 1958, p. 1840-1858.

Sur ces bases, cet article a pour objet de d'interroger sur la pertinence de la création d'une organisation internationale gouvernementale euro-méditerranéenne et, si cette pertinence semble avérée, d'en étudier le contenu potentiel voire de proposer quelques suggestions.

Pourquoi une Charte euro-méditerranéenne ?

Au fil des siècles, Les Etats se sont attachés à compenser, le plus souvent poussés par la nécessité, leurs faiblesses intrinsèques en s'associant. Les alliances ont eu, dans l'histoire, une fonction d'abord essentiellement militaire (défensive ou offensive). Peu à peu, le champ d'association s'est élargi à des objectifs plus larges, le plus souvent à caractère économique et basés sur la réciprocité ou un intérêt général bien partagé (ex : Commission centrale de navigation sur le Rhin, (CCNR), 1815). Parfois, le militaire et l'économique firent bon ménage dans une alliance globale (Sainte Alliance, Pacte d'acier, Pacte de Varsovie/Comecon, etc.). La forme des alliances a peu à peu évolué. De coalitions de circonstances, souvent limitées dans le temps, les regroupement d'Etats ont, à partir de la deuxième moitié du XIXème siècle, commencé à se structurer progressivement dans le but de développer un objet commun.²

La deuxième moitié du XXème siècle a vu l'émergence d'organisations internationales à caractère générique, à but universel et non limitées dans la durée. Ces organisations se sont développées graduellement prenant leur place auprès des organisations politico-militaires (Otan, Pacte de Varsovie, UEO, OSCE, etc.) jusque à les marginaliser en nombre et en activité (Nations Unies, Union européenne, ASEAN, Mercosur, Pacte Andin, Ligue Arabe, OUA, etc.) Parallèlement des organisations à objet exclusivement économique ou social se sont développées (OCDE, OMC, FAO, ALENA, OIT, UIT, etc.). La prolifération de ces organisations internationales a eu, en dépit des crises et conflits qui émaillèrent ces cinquante dernières années, un effet positif sur la communauté interétatique. Elle a permis de juguler en partie " l'état de jungle " qui était l'état naturel des relations internationales traditionnelles et a favorisé l'établissement de règles relativement bien acceptées de bon comportement, voire l'adhésion volontaire à un principe de sanctions en cas de transgression desdites règles.

Cependant, la création d'un organisme international nouveau n'est pas chose aisée (la prolifération de ceux-ci ne pousse pas les Etats à poursuivre leur multiplication). L'établissement d'une organisation internationale intergouvernementale (OIG) suppose aussi de la part des membres qui la fondent l'acceptation d'un minimum d'obligations. Il y a donc à peser les contraintes à accepter et les abandons virtuels de souveraineté qu'il implique en échange de quel gain politique ou économique.

Un bassin méditerranéen encore vierge de toute organisation

On ne peut pas dire que la Méditerranée ait eu à pâtir d'un excès d'organisation internationale. La fragmentation a plutôt été le trait commun des Etats ou groupes d'Etats qui en forment le pourtour. L'Europe s'est organisée économiquement puis politiquement en construisant l'Union européenne - (les pays européens sont sans doute les pays du monde adhérant au plus d'OIG : Otan, UEO, OCDE, OMC, OSCE, sans oublier les

² Voir Max Gounelle, *Relations internationales*, Memento Dalloz, Paris 1993, 2^{ème} édition, p. 114 et 115.

Nations Unies et autres organisations à but dédié). Les pays arabes sont associés dans la Ligue arabe (à l'influence limitée), l'Organisation de la conférence islamique (OCI), et pour certains l'Organisation des Etats Africains (OUA), l'OPEP et l'Union du Maghreb Arabe (UMA) pour l'Algérie, la Libye, le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie. La Turquie (OTAN, OCDE, Conseil de l'Europe, OCI), Israël, (à l'accès limité aux OIG universelles et génériques) et Malte et Chypre aux situations spécifiques pour des raisons différentes. En réalité, la seule conférence internationale intéressant l'espace euro-méditerranéen et réunissant l'ensemble des Etats riverains fut la Convention de Gènes du 13 septembre 1985. Elle concernait un objet commun spécifique : la protection écologique du bassin méditerranéen.

Organiser l'espace euro-méditerranéen n'avait rien de naturel ni d'évident. L'OSCE au cours de son histoire avait repoussé du pied (même si l'existence d'une réalité méditerranéenne co-adjacente fut courtoisement admise par les membres) les démarches insistantes de Malte pour élargir à la dimension méditerranéen une problématique des blocs européens déjà très complexe. La démarche la plus intéressante fut celle poussée par l'Espagne et l'Italie de Conférence pour la sécurité et la confiance en Méditerranée (CSCM) au début des années 1990 qui cherchait à organiser l'espace méditerranéen sur un mode inspiré de l'expérience CSCE. Mais l'initiative était venue trop tôt et eut à souffrir de sa trop grande ambition initiale et de l'amalgame des acteurs locaux et des acteurs extérieurs comme les Etats-Unis et l'ex-Union Soviétique. A vouloir trop embrasser la CSCM déboucha sur un échec. Au même moment, la France jouait une partie plus modeste en recherchant une structuration de la Méditerranée occidentale à travers le dialogue 5+5 et dont les objectifs de coopération étaient réduits au strict minimum. Mais, dans ce cas précis, des conditions historiques défavorables vinrent briser une dynamique assez bien engagée : La guerre du Golfe stoppait le processus de coopération et, un peu plus tard, la Libye était placée sous embargo par les Nations Unies en raison de la participation de membres de ses services secrets dans les attentats de Lockerbie et de l'avion d'UTA.³

La seule coopération durable était celle que la Communauté puis l'Union européenne entretenait de façon bilatérale avec les différents pays méditerranéens et dont le dernier avatar, entre 1990 et 1994, fut la Politique méditerranéenne rénovée (PMR) qui avait été lancée en catastrophe par les Européens pour faire face aux soubresauts politiques du Sud liés à la guerre du Golfe. Elle consistait presque exclusivement à l'octroi de fonds financiers.

Cependant, les signaux négatifs inquiétants qui arrivaient des rives sud et est de la Méditerranée poussèrent progressivement les Etats membres et la Commission européenne à engager une action de grande envergure. L'initiative n'était pas plus évidente pour le nord que pour le sud.

Aussi, quand l'Union européenne en 1994, décida de lancer le mouvement qui aboutirait à la conférence de Barcelone, fallut-il convaincre les Etats européens du Nord, moins concernés et briser le scepticisme de nombre de pays du sud qui restaient réticent malgré l'évolution favorable du Processus de paix à ce moment là. La démarche ne pouvait donc

³ Une très bonne analyse critique des différentes initiatives antérieures (CSCE, CSCM, 5+5) a été faite dans le document : Eléments d'une politique de voisinage en Méditerranée : précédents, projets déjà en place, actions engagées ; Commission européenne, DG1A - Unité PESC, du 15 décembre 1994, *in L'Annuaire de la Méditerranée 1996*, GERM, Paris Publisud, P. 205 à 221.

être qu'une approche progressive et prudente, placée sur un plan essentiellement politique et tirée par ceux qui avait le plus d'intérêt à ce que la manœuvre réussisse : les Etats d'Europe du sud.

Cette démarche était d'autant moins évidente que les intentions du nord n'étaient pas pures et désintéressées. Il s'agissait, en échange de promesses de développement et d'aide financière, de faire accepter par le sud un ensemble de contraintes visant à diminuer sensiblement le niveau de risque pour le Nord (non prolifération, règlement pacifique des conflits, suffisance militaire, etc., d'une part et, d'autre part de réduire les phénomènes migratoires par une action concertée de tous les participants). On peut dire alors, qu'aux prémices de la conférence de Barcelone, la vision de la sécurité et de la stabilité qui prévalut fut, à certains égards, une vision " par le petit bout de la lorgnette ".⁴

En dépit des intentions sous-jacentes et des " agendas cachés " de certains des acteurs et des difficultés dans les négociations, la conférence de Barcelone fut une réussite éclatante qui, d'une certaine manière alla au delà des visées des organisateurs. Cet événement avait dépassé le strict cadre diplomatique convenu pour exprimer un besoin, un désir de rencontre et de coopération de la part des sociétés civiles des deux rives. Cette rencontre de la diplomatie et de l'attente de l'opinion publique (même si elle n'eut pas la même intensité partout) fit de la conférence de Barcelone un moment d'exception dont l'Histoire accouche quelquefois ; il eut aussi pour revers d'avoir conduit à trop espérer, trop rapidement d'un processus qui ne pouvait se concevoir que sur le long terme.

L'affaiblissement notable du processus de paix et les difficultés dans la mise en place du programme financier MEDA remirent rapidement les choses dans leur juste perspective. Dans un deuxième temps, le processus de Barcelone que d'aucuns étaient prêts à enterrer faisaient la preuve de sa résistance en surmontant les moments les plus difficiles de la crise israélo-arabe comme de la crise gréco-turco-chypriote.

Cette capacité de résistance aux " coups de mer " (pour prendre une métaphore marine) a conduit les partenaires du processus à reprendre les discussions dans l'idée de passer un nouveau cap en matière de coopération euro-méditerranéenne ; c'est-à-dire en engageant des discussions visant à entamer une deuxième phase institutionnalisant la dynamique engagée à Barcelone à travers l'élaboration d'une Charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité. Cette possibilité avait été ouverte dans le volet 1 de la déclaration de Barcelone sous le terme de " Pacte ". Le mot " Charte " fut préféré au premier car considéré par d'aucuns comme trop guerrier - (juridiquement les deux mots, on le verra, ont la même signification ; tout est question du contenu). Ce désir d'accomplir un nouveau saut qualitatif a été entériné dans les conclusions de la présidence allemande lors de la conférence de Stuttgart (mai 1999) et un ensemble de " *guidelines* " non publiques visant à préciser les objectifs et les modalités de la Charte a été accepté comme base de travail par les participants.

⁴ " Il s'agit d'abord d'un succès majeur pour les pays méditerranéens de l'Union européenne, la France, L'Italie et l'Espagne, qui sont parvenus à impliquer les pays du Nord longtemps indifférents au concept méditerranéen, même si c'est par le biais de facteurs négatifs que cette prise de conscience s'est faite : la recrudescence de l'immigration clandestine avec les problèmes sociaux et sécuritaires qui lui sont liés, d'une part ; la crise algérienne et ses répercussions en France, d'autre part. " Basma Kodmani-Darwish, La France et le Moyen-Orient : entre nostalgie et réalisme, *Politique étrangère* N°4 1995/1996, p. 950.

Le nouveau défi qui se pose désormais aux partenaires euro-méditerranéens est donc de fixer durablement les principes décrits au volet 1 de la Déclaration de Barcelone dans un cadre juridique solennel qui dépasse le cadre de la simple conférence intergouvernementale pour s'inscrire dans la durée.

Cependant, eu égard aux avatars diplomatiques qui ont troublé l'évolution harmonieuse du processus de Barcelone, l'édification d'une Charte euro-méditerranéenne pour la paix et stabilité n'est possible que si l'on prend en compte un certain nombre de préalables avant de se lancer dans son élaboration. Ces paramètres sont les suivants :

- Il y a un différentiel d'organisation et de structuration entre les pays européens et les PSEM. D'un côté, l'évolution politico-structurale de l'Union depuis le traité d'Amsterdam offre un niveau d'intégration politique et économique qui flirte, dans certains domaines, avec le fédéralisme (l'Euro). De l'autre, on a affaire à un ensemble éclaté et disparate allant d'une union de pure façade (L'UMA) à des situations conflictuelles durables (Israël-pays arabes, Chypre-Grèce-Turquie, etc.),
- L'état de tension entre plusieurs participants de la conférence de Barcelone doit être explicitement pris en compte car il limite *de facto* le cadre d'exercice de la future Charte.
- Le "surinvestissement" en souveraineté demeure un des traits distinctifs des Etats du sud et de l'Est méditerranéens. Les guerres de libération, pour certains, les tentatives de déstabilisation au cours de la guerre froide, pour d'autres, ou les conditions d'émergence de l'Etat furent des motifs qui ont contribué à rendre les PSEM extrêmement sourcilieux de leur souveraineté et de considérer les initiatives multilatérales comme des atteintes potentielles à celle-ci.
- La méfiance en une initiative une fois de plus exportée peut aussi jouer en défaveur de l'élaboration de la Charte. Du Dialogue Euro-Arabe avorté des années 1970-1980, au Nouvel Ordre mondial de l'après-guerre du golfe, en passant par les déboires du Processus de paix, les pays arabes, en l'occurrence, ont eu tendance à voir les initiatives multilatérales poussées par l'occident, plus comme des actions tactiques ponctuelles développées dans l'espoir d'un gain unilatéral, que comme un véritable investissement du nord dans une esprit positif de codéveloppement.

Comment transformer alors une initiative unilatérale fondée sur l'angoisse et l'obsession de la sécurité, d'une part, et reçue avec méfiance et scepticisme, d'autre part, en un système multilatéral institutionnel chargé d'assurer la paix et la stabilité de cette zone à haut risque ?

Une tel challenge est possible si les responsables qui président à son élaboration savent mettre en œuvre une démarche modeste, progressive et dotée des instruments d'action adéquats. Celle-ci doit être basée sur une recherche constante du **dialogue et des intérêts communs** des divers partenaires euro-méditerranéens.

1. La Charte : aspects politiques et juridiques

Une démarche en accord avec la tendance internationale visant à privilégier les accords régionaux de coopération : Pendant de nombreuses années, les décideurs et les juristes de

droit international se sont interrogés sur la pertinence de développer à la surface du globe les accords régionaux de sécurité. Certains trouvaient que cette multiplication de conventions affaiblissait les pouvoirs de l'organisation universelle de sécurité (les Nations Unies) et que ces différents mécanismes faisaient double emploi avec les mécanismes généraux prévus aux articles *ad hoc* de la Charte. Peu à peu cette position a été révisée et, au contraire, tout le monde y compris les dirigeants successifs de l'ONU, sont convenus de ce que la création d'accords de sécurité régionaux idoine de par le monde, non seulement ne contrevenait pas au principe général, mais contribuait a contrario à son renforcement. Il y avait, en réalité, synergie et démultiplication des effets entre l'organisation centrale et l'organisation régionale pour une question donnée. Par ailleurs, on put rapidement constater que dans certaines occasions le recours aux Nations Unies étaient plus porteurs car celles-ci étaient plus distancées par rapport au problème alors qu'à l'inverse, dans d'autres, l'organisation régionale jouait un vrai rôle de proximité. " La question de la régionalisation du règlement des différends est d'actualité et d'une importance critique ", précise Alvaro de Soto, " On n'a pas d'autre choix que de renforcer les organisations et les accords régionaux. On ne peut pas compter sur l'ONU pour résoudre tous les problèmes.(...) C'est pourquoi il est essentiel que les Etats membres réfléchissent sur les divisions de responsabilités et qu'ils fassent le nécessaire pour que les organisations régionales aient les moyens de mener une diplomatie régionale que l'ONU n'est pas en mesure d'accomplir. " ⁵ L'élaboration d'une Charte euro-méditerranéenne est donc dans le droit fil de cette délégation de compétence souhaitée par les Nations Unies elles-mêmes. Tout est ensuite question de contenu. L'élaboration de la Charte euro-méditerranéenne s'inscrit également dans la tendance actuelle visant dépasser la notion traditionnelle de sécurité (au sens d'accords de défense ou de prévention des crises et conflits) pour introduire une notion de sécurité " coopérative " globalisante qui prend en compte le fait que le développement et l'amélioration des conditions de vie socio-politiques contribuent à l'harmonisation des rapports interétatiques.

1. 1. - Les principes

1.1. 1. - Une démarche d'abord politique

Les réserves qui ont été avancées dans l'introduction doivent conduire les rédacteurs de la Charte à une démarche prudente. L'approche doit donc être, en premier lieu, comme les " *guidelines* " distribuées à Stuttgart le préconisent, **politique**. Il ne peut s'agir que d'un mouvement consensuel, non contraignant à l'origine et basé sur l'adhésion volontaire de ses membres. Cette démarche volontaire n'exclut pas que s'installent progressivement dans la Charte des éléments contraignants mais ceux-ci devront faire l'objet d'une approbation unanime. En l'état, seul le respect des grands principes de la Charte des Nations Unies et la Déclaration de Barcelone doivent être posés comme a priori au moment de l'adhésion. Les trois volets de la Déclaration doivent constituer la base de référence, de principe et symbolique de la Charte.

⁵ Conseiller politique principal du Secrétaire général des Nations Unies, La régionalisation du règlement des différends, in *Actualités des conflits internationaux*, Yves Daudet (dir.), Rencontres internationales de l'Institut d'Etudes Politiques d'Aix en Provence, Editions Pédone, Paris, 1993, p. 97.

Cependant, l'acte constitutif, la Charte doit être posée de façon solennelle qui entérine les acquis de Barcelone et qui en manifeste l'institutionnalisation. A cet égard, une telle institutionnalisation ne peut passer que par une réunion des Chefs d'Etats et de Gouvernements partenaires du Processus de Barcelone. L'entrée préalable de la Libye dans le processus apparaît un élément décisif pour la réussite future de la Charte. Cependant, la réunion des ministres des affaires étrangères devra en être l'organe de décision. L'unanimité devra en constituer la règle (mais ses modalités devront en être précisées).

L'indivisibilité de l'ensemble euroméditerranéen et notamment de la Méditerranée, elle-même, doit être réaffirmée. La force potentielle du Processus de Barcelone réside dans le lien entre Union européenne et Méditerranée et l'affirmation que la sécurité et la stabilité de l'un des protagonistes est corrélative à celle de l'autre. Cette notion de **destin partagé** doit se retrouver nommément dans le Préambule de la Charte.

La future Charte doit viser, d'abord et avant tout, l'organisation d'un cadre de **coopération politique et de réduction des tensions interétatiques**. Le volet 2, même si la sécurité économique est un enjeu essentiel difficilement séparable du premier, concerne d'abord la gestion de l'assistance économique de l'Union à l'endroit des PSEM. Cette situation d'assistance, au même titre que les autres programmes de coopération internationale (PHARE, TACIS, Lomé), maîtrisée unilatéralement par l'Union et gérée par la Commission dans une approche bilatérale pays par pays doit demeurer, par essence, sous contrôle communautaire exclusif et ne peut faire l'objet d'une gestion collective dans le cadre de la Charte. Il y a donc un double niveau dans Barcelone qui doit être reflété dans la Charte : un volet coopération politique et de sécurité qui doit en constituer le cœur et un volet coopération/assistance qui en est exclu.

Les questions assez hétérogènes incluses dans le volet 3 "domaines social, culturel et humain" même s'ils doivent figurer nommément dans la Charte ne devront être abordés que progressivement. Les partenaires pourront établir un programme de travail ou créer, en tant que de besoin, des groupes de travail *ad hoc* qui pourront devenir autant de commissions de l'organisation euroméditerranéenne. En revanche, certains éléments du volet 3, cités également au volet 1, pourraient être des éléments rapidement opérationnels de la Charte : notamment ceux concernant le terrorisme, la drogue ou la criminalité transnationale.

1. 1. 2. - Les avantages d'un acte institutionnel : fixer et durer

"L'organisation internationale se distingue de la Conférence diplomatique", note Daniel Colard, "par sa permanence et par l'existence d'organes propres dotés de "pouvoir propres".⁶ Si la conférence de Barcelone et son programme de travail semblait la voie la plus favorable pour développer un processus à l'origine fort peu évident de cohabitation des extrêmes, celui-ci ne peut avoir d'impact durable que dans un minimum d'institutionnalisation. Le temps ne fait, en la matière, rien à l'affaire. La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe a mis dix-neuf ans pour devenir une "Organisation" (CSCE, 1975 - OSCE, 1994). Cependant, dans le cas euroméditerranéen, point ne faudrait trop tarder, car les tensions peuvent être telles entre certains partenaires

⁶ *Les relations internationales de 1945 à nos jours*, Armand Colin, Paris, 1996, 6^{ème} édition, p. 97.

qu'elles pourraient mettre à bas un processus peu structuré. On l'a déjà dit, la Déclaration de Barcelone appelait " la possibilité à terme de mettre en œuvre à cet effet un pacte euro-méditerranéen ". Cette idée n'est pas neuve, Malte a pu en de nombreuses occasions faire des propositions, les premiers travaux de la CSCM ou du 5+5 ont apporté leur pierre.⁷ Il a été jusqu'au candidat Président de la République Française, Jacques Chirac, alors candidat à l'élection de proposer un tel pacte dans ses propositions de politique étrangère. L'institutionnalisation est donc le socle de tout véritable développement productif dans la durée.

"L'organisation intergouvernementale", note Claude-Albert Colliard, "trouve son origine dans la conférence diplomatique, vieille institution des relations internationales utilisée pendant longtemps sur le seul plan politique et transposée. Les textes constitutifs, quels que soient les noms employés, Charte, Pacte, voire Constitution, définissent la structure institutionnelle. Selon les organisations, elle est variable et plus ou moins complexe."⁸ Dans le cas particulier, la conférence diplomatique fondatrice est la conférence de Barcelone. Ses principes sont fixés dans la Déclaration du même nom. Une nouvelle conférence solennelle doit désormais en délimiter le cadre institutionnel et les compétences. Il devra être simple. Les obstacles à surmonter dans l'élaboration ne seront pas minces. L'évolution par étapes de la conférence diplomatique vers l'organisation intergouvernementale est classé par le professeur Serge Sur dans le modèle "d'institutionnalisation progressive" des organisations internationales ; (on peut classer dans cette catégorie la CSCE/OSCE ou le GATT devenu Organisation mondiale du Commerce, OMC).⁹

Cependant, imaginer un cadre allégé dans un premier temps ne veut pas dire un cadre creux et figé. Au contraire la force des organisations internationales bien construites demeurent dans leur souplesse et leur capacité d'adaptation (un peu comme les constitutions bien faites). C'est pourquoi il convient de prévoir un cadre souple et modulable que l'on pourra faire évoluer une fois les habitus de coopération acquis. Serge Sur considère que "l'organisation ne repose pas sur des bases constituées une fois pour toutes même si elles comportent une possibilité d'évolution interne, mais passe par une succession de phases et de *mutations successives*."¹⁰

Il convient donc de laisser à l'organisation la capacité de se développer. La rédaction de la Charte est à cet égard, déterminante pour l'avenir.

1. 2. - Les organes

"Le nombre et la structure de ces organes varie suivant l'importance de l'organisation, le but qu'elle poursuit, la complexité de ses tâches." constate avec pertinence Daniel

⁷ Victor-Yves Ghebali, *The Geographical Dimension*, in Victor-Yves Ghebali and Brigitte Sauerwein, *European Security in the 1990s: Challenges and Perspectives*, UNIDIR, United Nations, New York/Geneva, 1995, voir notamment *Mediterranean Problems*, p. 122-133.

⁸ *Institutions des relations internationales*, Dalloz, Paris, 1990 - 9^{ème} édition, p 691.

⁹ *Relations internationales*, Montchrestien, Paris, 1995, p. 315.

¹⁰ *ibid*, P 314.

Colard¹¹ Dans le cas de la Charte euroméditerranéenne. Il conviendrait de s'en tenir, dans un premier temps à un format simple :

1. 2. 1. - Organes pléniers

- un organe décisionnel : la conférence des Ministres des affaires étrangères (modèle coopération politique de l'Otan) décidant à l'unanimité. Le cas échéant, à l'occasion d'actes solennels, la conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernements pourra lui être substituée.

- un organe administratif : Un Secrétariat général léger dirigé par un Secrétaire général. Initialement, il ne semble pas souhaitable que le Secrétaire général ait la dimension d'un Secrétaire général de l'Otan ou du nouveau Secrétaire général/Monsieur PESC créé par le traité d'Amsterdam, mais se rapproche plus de la dimension essentiellement administrative et technique de l'ancien Secrétaire général du Conseil des ministres de l'Union européenne (avant Amsterdam) ou du Chef du Secrétariat du programme Euréka. Il est en effet indispensable qu'il n'y ait pas de confusion aux des opinions publiques entre l'échelon politique (le Conseil) et l'échelon administratif (le secrétariat général). La place occupée par le comité des hauts fonctionnaires chargé du suivi de Barcelone devra être analysée. En effet, faudra-t-il considérer que ce comité demeure l'organe informel de travail agissant pour le compte du Conseil des Ministres et préparant les réunions plénières ou cette fonction devra-t-elle être assurée par le secrétariat général ? A notre sens la première interprétation semble la plus pertinente. Il aura un très gros travail intergouvernemental à conduire avant chaque rencontre solennelle et il n'est pas sûr que le secrétariat général puisse assurer les tâches politiques l'accompagnant. Il n'est pas sûr, non plus, que cela soit souhaitable.

Par ailleurs, la question mérite d'être posée d'envisager que la DG1b assume les fonctions de Secrétariat général. Sa compétence et son expérience en matière de coopération euroméditerranéenne n'est plus à prouver. Elle est a priori l'organe capable de démarrer instantanément le jour où la Charte rentrerait en application. Bien sûr, la DG1b étant un élément administratif de la Commission européenne aux effectifs limités, sa dissociation organique ne manquerait pas de poser des problèmes techniques et aussi politiques. Toutefois, cette alternative utile, pourrait être envisagée dans une phase transitoire de constitution du Secrétariat général - (des éléments du Secrétariat du Conseil de l'Union pourrait aussi assumer ces fonctions). Enfin, il faudra aussi trancher la question du siège de l'organisation et la participation de fonctionnaires internationaux issus des PSEM, dans une deuxième phase.

- le Dialogue parlementaire euroméditerranéen : prémices d'une Chambre consultative euro-méditerranéenne. La question d'une représentation parlementaire consultative devra faire l'objet d'un débat. Le succès du dialogue entre les représentants des pays des deux rives, à travers les conférences interparlementaires successives, montre, s'il en était besoin, la nécessité d'une meilleure association de la représentation populaire aux décisions de l'exécutif. Il serait alors possible d'envisager une chambre consultative rattachée à la Charte, dont les membres seraient issus des représentations parlementaires

¹¹ *Les relations internationales de 1945 à nos jours*, op. cit., p. 97.

nationales (comme l'Assemblée de l'UEO ou de l'Atlantique Nord, par exemple) et qui pourrait travailler sur des sujets d'intérêts communs et donner des avis ou produire des rapports sur la demande du Conseil de la Charte. Ce type d'institution interparlementaire joue un rôle très important d'information et de communication, d'abord pour les parlementaires travaillant en son sein, puis pour les messages que ceux-ci peuvent répercuter dans leurs pays d'origine. Le risque de dérive (autosaisine et condamnation de tel ou tel Etat partenaire) pourrait être évité en verrouillant les mécanismes de travail de cette nouvelle assemblée et en assurant une répartition équilibrée des " blocs " européens et PSEM, avec une attention particulière aux situations respectives de la Turquie et d'Israël.

1. 2. 2. - les organes subsidiaires :

La vitalité d'une organisation internationale se pèse aussi à la vigueur (et non au nombre) de ses organes subsidiaires. Ils sont souvent les outils de travail de l'organisation. " Une constatation fondamentale s'impose ", note Claude-Albert Colliard " : les organisations internationales sont des êtres vivants. Les statuts constitutifs les créent, ensuite elles jouissent d'une vie propre. Il ne s'agit pas simple ment du phénomène juridique de l'attribution de la personnalité morale, il s'agit de la possibilité qu'elles ont de créer tous les organes qui leur sont nécessaires pour accomplir leurs mission. " ¹² Ces organes subsidiaires doivent permettre à l'organisation d'accomplir au mieux , et en tant que de besoin, les missions qui lui ont été attribuées par les Etats partenaires dans la Charte constitutive. Dans le cas présent, ils doivent correspondre au souci principal posé par la Charte d'assurer un espace de paix et de sécurité euro-méditerranéen et donc d'en être les instruments d'exécution et de développement idoines.

2. Les instruments de la Charte

Pour jouer pleinement son rôle de stabilisation de l'espace euro-méditerranéen, la Charte doit disposer d'un certain nombre d'instruments opérationnels : Commissions, groupes de travail ou comités. Certains pourront prendre la forme d'organes subsidiaires comme nous l'avons évoqué plus haut. Ils doivent être, à notre sens, orientés sur les missions principales dévolues à la Charte : prévention des conflits et réduction des tensions.

2. 1. - Un mécanisme de prévention des crises et des conflits

Le principal contenu de la Charte, en plus de constituer un forum officiel de dialogue et de concertation, serait axé sur la recherche de mesures de confiance et la diplomatie préventive et serait un cadre à la prévention des tensions et des conflits ainsi qu'à leur règlement. On rechercherait alors la mise en place, en premier lieu, d'un code de conduite et de règlement pacifique des différends ; ces mesures s'inscrivant au fur et à mesure de leur faisabilité politique.¹³

¹² *Institutions des relations internationales*, op. cit., p. 693.

¹³ Ambassadeur Jean-Pierre Courtois, *Eléments sur le projet de Charte de paix et de stabilité, intervention au Séminaire de Wilton Park, " Le dialogue euro-méditerranéen " (19-22 octobre 1998) p 5.*

Les experts travaillant sur la sécurité en Méditerranée ont abordé à plusieurs reprises la question de la prévention des conflits. Un certain nombre d'éléments peuvent être isolés de ces travaux qui, à la fois, montrent le caractère spécifique de l'approche prévention des crises et conflits en Méditerranée et la difficulté de la mettre en œuvre.

Dans l'ensemble, l'analyse est pessimiste. " Il ne faut pas attendre grand chose de la prévention des conflits " notent deux experts égyptiens assez lucides.¹⁴ A leur sens celle-ci, si elle devait émerger, ne saurait venir que d'un tiers (Etats-Unis ou Union européenne étant les deux candidats potentiels). L'élément de coercition doit, selon eux, jouer de façon essentielle dans cette question sinon insoluble.

D'autres experts comme Roberto Aliboni ou Mariano Aguirre mettent en avant la question fondamentale des conflits infra-étatiques (dont l'Algérie est montré comme l'archétype). Ces auteurs considèrent que cette dimension infra-étatique est l'élément caractéristique de l'espace méditerranéen, bien plus que la dimension inter-étatique, ; c'est-à-dire les conflits entre pays (comme la querelle israélo/arabe, par exemple).¹⁵

Par ailleurs, la plupart des experts (dont l'auteur) défendent l'idée que les situations de crises en Méditerranée relèvent d'abord, de problématiques non militaires et/ou non diplomatiques (démographie, crise économique, crise d'identité, urbanisation sauvage, etc.) et donc ne sont pas à même d'être traité selon un *modus operandi* classique de prévention des crises et conflits, sauf à considérer, selon certains (Aguirre, Daguzan, Rapport EuroMeSCo¹⁶) que la prévention des crises au sens méditerranéen du terme passe par la résolution des problèmes génériques évoqués plus haut ; ce qui ne sera pas une sinécure, en dépit des efforts européens déployés via le processus de Barcelone.

Ainsi, Roberto Aliboni n'hésite-t-il pas à qualifier le processus de Barcelone de " Macro mesure systémique et structurelle de prévention des conflits " .¹⁷

Cependant, les experts ne rejettent pas la démarche et les instruments classiques de prévention des conflits comme les paragraphes antérieurs l'ont montré. Ils mettent cependant en avant les caractères :

- de progressivité dans l'évolution des phases ; une culture de la prévention est à mettre en œuvre dans une zone du monde qui en est largement dépourvue,
- de subsidiarité de la démarche de Barcelone par rapport aux processus existants (selon le principe établi dans la déclaration de Barcelone) ; mais cette question mérite d'être discutée tant la paralysie de certains processus est grande,

¹⁴ Gamad Abdel Gawad Soltan, Abdel Monem Saïd Ali, The Middle Eastern Experience with Preventive Diplomacy and Conflict Prevention, présenté à Rome, *Euromesco Group on Confidence-Building, Preventive Diplomacy and Arms Control*, Rome, 5-6 juillet 1997, p. 24.

¹⁵ Roberto Aliboni, Confidence-Building, Conflict Prevention and Arms Control in the Euromediterranean Partnership, p. 4, Mariano Aguirre, Conflict Prevention and Prevention Diplomacy in the Mediterranean, papiers présentés à Rome, *Euromesco Group on Confidence-Building, Preventive Diplomacy and Arms Control*, Rome, 5-6 juillet 1997, 14 p.

¹⁶ Roberto Aliboni, Abdel Monem Saïd Ali et Alvaro Vasconcelos, *Rapport commun des groupes de travail sur la coopération politique et de sécurité et sur le contrôle des armements, les mesures de confiance et la prévention des conflits*, EuroMeSCo, 1998, non publié, 47 p. Jean-François Daguzan, La Méditerranée en quête d'une organisation politico-stratégique, *Défense Nationale*, n°10 Octobre 1997, p. 14-30.

¹⁷ Confidence-Building, Conflict Prevention and Arms Control..., op. cit., p. 3.

- de compatibilité avec des initiatives en cours ; ainsi la démarche méditerranéenne ne vient elle pas concurrencer ou se superposer avec l'initiative lancée par le Parlement européen et Michel Rocard, en 1995, de Réseau de prévention des conflits (*Conflict Prevention Network* - CPN) et établi à Bruxelles en 1997 sur financement de l'Union européenne et, ce, même si CPN a une vocation globale ?

- de retour d'expérience ; les experts égyptiens déjà cités font valoir avec raison que l'expérience des accords bilatéraux de prévention des incidents, notamment (Egypte/Israël ou Israël/Syrie, etc.) doit être à prendre en compte (téléphone rouge, annonce préalable de mouvements de troupes ou de manoeuvres, zones d'exclusion, etc.).

Cadre politique général de dialogue et de coopération, la Charte doit revêtir également des aspects opérationnels. La prévention des conflits apparaît comme un des éléments essentiel à développer. A cet égard, on pourrait s'inspirer de la convention de Stockholm du 15 décembre 1992 établie dans le cadre alors de la CSCE. Cette convention qui respecte le caractère intergouvernemental de la CSCE/OSCE, permet à des Etats membres de rechercher une procédure de conciliation souple.

La convention établit une Cour sous la forme bien connue d'une liste de personnalités qualifiées désignées soit comme conciliateurs, soit comme arbitres.(...) Elle peut être saisie par voie de compromis et doit se dessaisir si un autre mode de règlement a été utilisé ou apparaîtrait obligatoire pour les parties ” ; précise Geneviève Burdeau.¹⁸

Ce mode de règlement qui avait pu être trouvé trop intergouvernemental par certains observateurs au moment de sa création, semble a priori tout à fait adapté à la spécificité euro-méditerranéenne.

La création d'un '*mécanisme politique d'urgence*' similaire à celui créé par la réunion du Conseil des Ministres de l'OSCE des 19 et 20 juin 1991 à Berlin pourrait être également envisagé. Ce mécanisme prévoit que si un Etat partenaire constate qu'une situation d'urgence est en train de se développer, celui-ci est en droit de demander des explication à l'Etat ou aux Etats jugés responsable de cet état de fait. Si la situation demeure non résolue à brève échéance, l'Etat participant peut demander la réunion d'urgence du *Senior Council* (c'est-à-dire la réunion des Directeurs politiques des ministères des affaires étrangères des Etats membres de l'OSCE)¹⁹ afin d'évaluer la situation et de proposer des solutions. La mise en place d'un tel mécanisme au niveau méditerranéen, conçu pour apporter une réponse rapide et utile à une crise brutale, pourrait aussi aider à réduire les risques de guerre ou d'actions offensives unilatérales (représailles) causées par une interprétation erronée de tels ou tels faits. La réunion des Hauts fonctionnaires chargés du suivi du processus de Barcelone pourrait jouer le rôle de *Senior Council*.

Enfin, à partir des différents modèles existants (et notamment celui de l'OSCE) un *centre d'information régional pour la stabilité en Méditerranée*, suivant en cela la recommandation de la conférence inter parlementaire de Malte (point 18), pourrait être créé dans un premier temps. Ce centre pourrait ensuite évoluer, en profitant de l'expérience des ACRS, vers un *Centre régional de gestion des crises*. L'accent devrait être mis tout particulièrement sur le travail spécifique concernant l'après-"alerte avancée"

¹⁸ La diversification des procédures de règlement des différends, in *Actualités des conflits internationaux*, Yves Daudet (dir.), op. cit., p. 159.

¹⁹ *OSCE Handbook*, Vienna 1999, p. 89.

(*Post Early Warning*), autrement dit sur la recherche de la réduction des crises dans ses premières heures.²⁰

2. 2. - *Un code de bonne conduite et l'établissement de mesures de confiance*

L'établissement d'un code de bonne conduite doit être également au cœur de la Charte. La base de ce code est toute entière contenu dans le volet 1 qui précise les engagements auxquels souscrivent les parties signataires. Cet aspect comme le constate Fred Tanner est le plus souvent négligé par les analystes.²¹ Cet ensemble de contraintes librement acceptées qui vont de règles de comportement interne (pluralisme, respect des minorités, etc.) à des règles de bons voisinages (en commençant par la non agression pour aller jusqu'à la suffisance militaire) rappelle beaucoup le code de bonne conduite de l'OSCE du Document de Budapest de 1994, même s'il est moins détaillé que ce dernier. La question est de savoir s'il est possible d'aller plus loin ? Cependant, le rejet de la collaboration à une agression envers un autre Etat, l'accord explicite d'un Etat pour le stationnement de troupes d'un autre Etat sur son territoire, le concept de suffisance militaire, mais aussi la liberté pour un Etat de définir lui même ce qui constitue ses intérêts de défense et les moyens pour y répondre apparaissent comme autant d'élément acceptables par les Etats euroméditerranéens. Par ailleurs, tout n'est peut être pas transposable. Le code de conduite politico-militaire de l'OSCE intègre et détaille dans son point 7 (paragraphe 20 à 33) le principe de contrôle démocratique des forces armées ; on peut se demander s'il a un sens dans le cadre du partenariat vu les situations respectives de certaines relations armées/pouvoir en Méditerranée. Mais la question est tout aussi valable pour certains pays de l'OSCE.

Les mesures de confiance à caractère opérationnel direct devront faire l'objet d'une commission spécialisée. On ne les détaillera pas plus avant dans la mesure où elles sont traitées par d'autres experts du groupe (Steve Calleya, Claire Spencer, Fred Tanner²²).

Enfin, les colloques ou séminaires tenus sur les questions de défense en Méditerranée, ces dernières années, ont aussi clairement fait apparaître qu'un des problèmes majeurs posés aux riverains des deux rives était celui des fausses perceptions (identification de menaces non fondées, craintes instinctives, mauvaise interprétation d'actions militaires, méconnaissance de phénomènes culturels, etc.). Le travail sur les perceptions apparaît alors comme un enjeu majeur de réduction des risques dans cette zone.²³ De la même façon, l'établissement d'un *lexique commun de termes de référence* en matière de sécurité

²⁰ Jean-François Daguzan, Les implications d'un pacte de stabilité dans le désarmement en Méditerranée, in Antonio Marquina (ed.) *Les élites et le processus de changement dans la Méditerranée*, FMES/CREST/UNISCI, Madrid, 1997, p 281-303

²¹ Voir Fred Tanner, An Emerging Security Agenda for the Mediterranean, *Mediterranean Politics*, N°3 Vol. 1 Winter 1995, p. 279-294.

²² Stephen Calleya, *The Establishment of a Euromed Conflict Prevention Center* ; Claire Spencer, *CBMs and CSBMs and Partnership Building Measures in the Charter*, Fred Tanner, *Euromed Joint Actions in Support of Peace-Building and Good Governance : Prospects and Limits*, EuroMeSCo Group on the Charter Workings Papers. Voir aussi, Brauch, Marquina, Biad, Lyotta (Eds.) : *Euromediterranean Partnership for the 21st Century*, Mac Millan-St Martin, London/New York, (to be published 2000).

²³ Jean-François Daguzan, Un pacte de stabilité en Méditerranée : un point de vue français, *Méditerranée : le pacte à construire*, Collection Strademed n° 3, Publisud/FMES/ CREST/UNISCI, Paris, 1997, p. 193-209.

pourrait être un premier pas utile pour une appréhension commune des situations d'urgences et des moyens d'y faire face.

2. 3.- *Disposer de capacités d'action sub-régionales*

La Charte doit mettre en place la possibilité éventuelle de développer, sans circonvier au principe d'indivisibilité, d'actions de "coopérations renforcées" (ou *actions communes dans les domaines ou les Etats membres ont des intérêts importants en commun* pour reprendre les dispositions prévues à l'article J-1. al. 3, J-3 et aussi J-4 al. 5 du volet PESC du traité de Maastricht²⁴) limitées à certains Etats ou groupe d'Etats et pouvant, soit prendre une dimension géographique sous-régionale (Méditerranée occidentale), soit une dimension thématique (eau, par exemple). Cette formule a pour intérêt de laisser se développer des coopérations n'intéressant pas tous les partenaires en même temps (ce qui sera souvent le cas). Il faudra ainsi envisager des modalités d'abstention constructive dans les mécanismes de prise de décision. Les Etats partenaires non intéressés s'abstenant de gêner l'adoption de mesures auxquelles ils ne sont pas parties prenantes. Bien sûr, la possibilité de réintégrer le train de telle ou telle coopération devra rester ouvert. On pourrait donc imaginer un article reprenant peu ou prou une formulation de ce type : " le principe d'invisibilité de l'espace euroméditerranéen ne fait pas obstacle au développement d'une coopération plus étroite entre deux ou plusieurs Etats partenaires. Les Etats ne souhaitant pas s'associer à ladite coopération renforcée s'abstiennent de faire obstacle à son adoption et à l'action qui pourrait en résulter. "

2. 4. - *Créer une commission juridique de consultation*

Un dialogue sur "l'espace commun de légalité", mériterait également d'être entrepris.²⁵ Il peut toucher la réflexion sur les questions aussi diverses que l'environnement, la coopération policière, les questions de droit comparé, mais aussi, ultérieurement, le droit international et les questions juridiques liés aux différends et conflits de la zone (processus de paix, Sahara occidental, Gibraltar et Ceuta et Melilla, contentieux chypriote, Mer Égée, etc.) que les pays signataires de la Déclaration de Barcelone n'ont pas souhaité voir, dans un premier temps, pris en compte. Cette coopération juridique ne devrait, en aucun cas prendre la forme ou être interprétée comme un quelconque tribunal international mais, plutôt, comme un forum de débat et d'échanges qui permettrait de faire avancer des dossiers difficiles dans la sérénité. ouvrir des espaces de négociations euro-méditerranéens : Par ailleurs, les négociations en cours dans différents endroits du bassin pour la résolution de certaines crises (Sahara, Chypre, etc.) ne donnent pas les résultats attendus. Peut-être faudrait-il chercher à mettre en œuvre des espaces de négociations nouveaux, qui pourraient s'inscrire dans les attributions de la Charte, et dans lesquels les Etats concernés travailleraient dans une ambiance plus sereine et dans la durée. L'enjeu de stabilité en Méditerranée est tel que les Etats européens et méditerranéens peuvent se retrouver dans une médiation plus riche que ne peut l'offrir, à l'heure actuelle, les Nations

²⁴ Procédure plus simple que celle du Traité d'Amsterdam et mieux adapté à la spécificité euro-méditerranéenne qu'il faudra peut être encore simplifier.

²⁵ Voir Ambassadeur Marc Bonnefous, Vers un nouveau concept de sécurité, in *La Méditerranée occidentale, un espace à partager*, FMES, Toulon, 1991, p. 114-115 ; et aussi, Jean-François Daguzan, Coopération régionale et sécurité collective en Méditerranée, in *Revue d'économie régionale et urbaine* n°4 1992, p 574-575.

Unies ou des négociations bilatérales souvent stériles car “ plombées ” de trop de méfiance.

2. 5. - *L'action en matière de désarmement*

Peut-on attribuer à la Charte des compétences en matière de désarmement ? Au vu des résultats pour le moins médiocres, des différentes initiatives dans lesquels sont engagés de nombreux partenaires notamment des PSEM, il semble difficile qu'il faille *ex abrupto* ouvrir une compétence explicite en matière de désarmement. Cependant, la réduction des arsenaux, la suffisance et la non prolifération étant au menu du volet 1 de la Déclaration de Barcelone, il serait sans doute opportun d'envisager un groupe de travail *ad hoc* qui pourrait étudier la situation existante et peut être proposer des voies d'ouverture susceptibles de débloquent les processus de négociation existant et, pour l'heure, paralysés. La Charte pourrait se voir utilement transférer la gestion du registre régional de déclaration des transferts d'armes de la part des Nations Unies. De la même façon, on pourrait envisager de suivre les avancées des diverses instances chargées du désarmement et qui concernent spécifiquement ou incluent certains des partenaires méditerranéens (Conférence du désarmement, NFZ, contrôle des technologies, etc.).²⁶

2. 6. - *La contribution EuroMeSCo à l'analyse des risques et tensions et réseau d'alerte*

Le réseau ces centres euroméditerranéens de politique étrangère et de sécurité doit être partie prenante des mesures de prévention de la Charte. L'utilité du réseau a été rappelé, à plusieurs reprises par les différentes conférences euro-méditerranéennes. Le rôle de celui-ci devrait être défini dans le cadre de la Charte et ses objectifs et modalités d'action mieux précisées. En dehors de sa capacité naturelle de “ boîte à outil ” conceptuelle, EuroMeSCo pourrait jouer un rôle important dans l'appréhension rapide de crises ou tensions sous-jacentes dans le bassin méditerranéen.

Un système simple pourrait facilement être mis en œuvre :

Dans l'hypothèse où un membre du réseau considère que, à son point de vue, des éléments probants d'une crise lui semble désormais caractérisés, il rédige une courte note (une ou deux pages) qu'il diffuse à l'ensemble du réseau.

Les membres du réseau se sentant concernés critiquent et abondent la note (réfutation, remarques, supplément d'information, etc.).

Si un consensus semble être reconnu par les membres du réseau qui se sont impliqués dans l'affaire, on recherche l'élaboration d'un papier commun (de la même taille que la première note).

Ce papier, une fois adopté par les participants, est signé par ceux qui le désirent et remis au Secrétariat général qui décide de l'usage à en faire (diffusion au Conseil, aux médias, etc.).

Cette méthode a pour avantage :

- la souplesse, réaction immédiate à un événement et peu de papier,
- la rapidité, pas plus d'un mois, et si possible moins, pour la mise en forme,

²⁶ Voir notre article : Confidence Building Measures, Disarmament and Crisis Prevention : a View from the North, in Brauch, Marquina, Biad, Lyotta (Eds.) : *Euromediterranean Partnership for the 21st Century*, Mac Millan-St Martin, London/New York, (to be published 2000).

- l'impact, car un papier conjoint signé de 5, 10 ou plus centres de recherche reconnus ne peut que marquer celui qui le reçoit.

On peut aussi envisager les cas où le Secrétariat général ou le Conseil des Ministres saisit le réseau d'une mission d'étude.

Il serait également fructueux de développer la pratique de la "diplomatie de séminaire" (*Seminar Diplomacy*), méthode de travail discrète, particulièrement adaptée à la complexité méditerranéenne, et qui pourrait être conduite sous le couvert des centres de recherche EuroMeSCo (*Workshops*, séminaires restreints, etc.) dont "l'irresponsabilité" des experts et le caractère informel des rencontres peut favoriser l'avancement des idées et la liberté de parole, sur l'incitation du Conseil et le contrôle du Secrétariat général.

Conclusion

Le mécanisme politique d'établissement d'une Charte euroméditerranéenne de paix et de stabilité doit être un processus forcément modeste mais ambitieux sur le long terme. Les problèmes sociologiques voire structurels qui marquent la spécificité du bassin méditerranéen sont tels que toute tentative qui viserait à brûler les étapes pourrait produire des effets désastreux et briser irrémédiablement cette dynamique. La fragilité de ce processus ambitieux, eu égard à la suspicion et à la réticence de certains Etats, pourrait être comparée à un ruban de dentelles : tirez trop fort et il se déchire !

Bien sûr, certains experts trouveront l'approche développée dans cet article trop frileuse, trop empirique voire cynique, et pour une fois plus anglo-saxonne que française. Mais, en matière euroméditerranéenne, l'heure n'est pas, aujourd'hui, aux *a priori* idéologiques et moraux. Il existe évidemment, dans un grand nombre de pays, des questions non résolues liées à l'exercice démocratique, aux droits de l'homme, au respect des minorités voire au droit des Peuples (Palestine). Cependant, vouloir dépasser, dans le cadre de la Charte, le niveau des principes de la Déclaration de Barcelone qui les fixent comme étant la base générale à laquelle adhère l'ensemble des Etats participants, serait prématuré et contreproductif.

Il faut en fait attendre des effets pédagogiques de l'institutionnalisation. La création d'un ensemble structuré (la Charte), le dialogue qu'il établira, les règles qu'il fixera et la publicité qui en sera faite seront autant d'éléments qui contribueront progressivement à favoriser l'évolution politique des Etats membres. Le Maghreb et le Proche-Orient sont rentrés dans l'ère des mutations et les transitions sont en marche. Même si certains facteurs peuvent faire craindre un vingt et unième siècle de crises, d'autres, pourvu que l'Union européenne accompagne politiquement et économiquement ce processus, permettent d'imaginer une ère de véritable stabilité. C'est tout le rôle qui revient à la Charte euroméditerranéenne que de construire les bases pour y parvenir.