
Vers un nouveau concept de sécurité

Marc Bonnefous

Dans le cadre des mesures de désarmement et de confiance concernant l'Europe, ne faut-il pas souligner la spécificité de la Méditerranée occidentale en allant jusqu'à associer les riverains du Sud, et notamment l'UMA, aux négociations ?

La sécurité passe aussi, il ne faut pas l'oublier, par la lutte contre la pollution, un plus juste partage des richesses et une plus grande solidarité entre le Nord et le Sud.

1. La sécurité ? C'est d'abord, bien sûr, une affaire de défense. Mais être en sécurité est plus que pouvoir riposter à des attaques, plus même que dissuader les adversaires éventuels de se livrer à des attaques. C'est tout simplement se trouver dans une situation telle que ces éventuels adversaires n'ont pas intérêt à utiliser la violence, soit que la situation dans laquelle ils se trouvent leur convient aussi, soit qu'ils disposent de procédures fiables pour assurer les rééquilibrages qui se révéleraient nécessaires. Ainsi la sécurité va-t-elle au-delà, et largement, de la défense. Ainsi dans un monde en changement et qui tend à se déséquilibrer toujours davantage, notamment entre riches et pauvres, convient-il d'approfondir encore le concept de défense et de contribuer à le rénover.

Pour une aussi vaste tâche, le “dialogue, la concertation et la coopération” — pour reprendre les termes de la déclaration des Neuf sur le dialogue et la coopération en Méditerranée occidentale, faite à Rome le 10 octobre 1990 — s’imposent pour identifier, définir et résoudre les problèmes de sécurité d’intérêt commun dans la région. Cette dynamique revêtira, d’après la même déclaration, “un caractère global, intégrant les paramètres politiques, de sécurité, économiques, culturels, humains et écologiques”.

2. Les solidarités sont évidentes d’un bord à l’autre de la Méditerranée, et la tranquillité comme la prospérité de l’une de ses rives dépend en grande partie de la tranquillité et de la prospérité de l’autre rive. Une influence mutuelle sur les destinées collectives demeurera dans l’avenir par les liens moraux et humains, par l’échange des ressources, les relations de voisinage, même dans l’hypothèse où les forts courants migratoires du Maghreb vers l’Europe, qui étaient ceux des années récentes, seront appelés à diminuer. La concurrence maintenant apportée au Maghreb par l’ouverture à l’Est et par l’allègement des mesures militaires qui en résulte sont des raisons de plus pour se pencher sur les questions de sécurité qui concernent à la fois l’Europe du sud-ouest et l’Afrique du nord, de manière à éviter un décalage entre l’intérêt porté aux voisins de l’Est et à ceux du Sud.

Il est vrai cependant que les relations entre le Nord et le Sud de la Méditerranée occidentale ne répondent pas complètement à cette solidarité naturelle. Sur le plan de la sécurité, par exemple, il n’existe pas d’accord ouvrant des facilités aux Etats européens, et la réciproque, bien entendu, est vérifiée, même si les conventions de portée réduite prévoient la formation des personnels militaires. Pas de discussions non plus pour le désarmement; comme entre l’Occident et l’Est. Pour la sécurité, le Nord et le Sud de la Méditerranée sont l’un envers l’autre des inconnus. S’il est vrai que sur le plan culturel des rapports étroits existent, notamment avec la France, les rapports économiques avec l’Europe ne sont pas ce qu’ils devraient être pour des régions voisines. Surtout, ils ne sont pas équilibrés. Les économies des Douze représentent pour le Maghreb près des deux-tiers des importations et des exportations, soit nettement plus que pour la Turquie et l’Egypte, entités comparables, et, s’agissant des importations, plus que pour l’Afrique sub-saharienne. En contrepartie, la part du Maghreb dans le commerce des Douze ne dépasse pas 3,3% de leurs ventes et 5,4% de leurs achats, et d’ailleurs seuls les trois pays d’Europe du Sud entretiennent avec lui des échanges significatifs. Ainsi donc la notion de partenariat, sur tous les plans, reste à mettre en valeur, quels que soient les efforts accomplis, comme nous le verrons plus loin, par la

communauté économique européenne. C'est pourtant de la conviction que les Etats sont des partenaires ayant un intérêt mutuel à le rester que naît le sentiment d'une solidarité et donc d'une sécurité commune.

Aspects spécifiques de la sécurité en Méditerranée occidentale

La rencontre de trois ensembles

3. Partagée entre divers systèmes géo-politiques, voire géo-stratégiques, la Méditerranée présente la caractéristique, unique au monde, d'être le point de rencontre de trois ensembles différents, sinon opposés. D'abord l'ensemble libéral, occidental ou atlantique, qui est représenté dans la région par les pays de l'Europe du sud-ouest. Avec d'autres, ils forment le sous-ensemble européen de cet ensemble. Ils sont liés par l'Alliance atlantique, qui les unit pour leur sécurité à l'Amérique du nord, par la Communauté européenne, qui les rassemble en même temps que l'Europe du nord-ouest et du centre, et par l'Organisation de coopération et de développement économiques qui regroupe les nations libérales de tous les continents.

En second lieu, l'ensemble arabo-musulman, qui est représenté dans la région par les pays de l'Afrique du nord et du Proche-Orient. Avec d'autres, ils forment le sous-ensemble arabo-africain et arabo-levantin de cet ensemble. Ils sont liés par la Ligue arabe, qui les unit au Machrek, par l'Union du Maghreb arabe pour ce qui concerne les cinq pays du Maghreb, et par leur appartenance au camp des non-alignés qui souligne qu'ils font partie du tiers monde.

En troisième lieu, l'ensemble de l'Est, aujourd'hui en pleine transformation. Il demeure un groupe caractéristique, même si le Pacte de Varsovie a disparu, si le socialisme s'estompe et si les liens entre la Bulgarie, la Roumanie et l'Union soviétique ne sont plus ce qu'ils étaient, et même si la Yougoslavie et l'Albanie ont toujours été des cas à part. La partie méridionale de cet ensemble, de par sa fragmentation et de part son éloignement par rapport à l'Europe centrale, obéit à ses contraintes propres, ne serait-ce qu'en raison de l'importance des questions maritimes (la moitié des échanges extérieurs de l'Union soviétique se fait par la Méditerranée) et aussi, précisément, de la rencontre avec le deuxième ensemble.

Toute entreprise visant à consolider la sécurité en Méditerranée, fût-elle limitée à la Méditerranée occidentale, doit tenir compte de

l'existence et de l'influence réciproque de ces trois ensemble. C'est dire qu'une entreprise de ce genre ne doit pas se limiter à un dialogue entre l'Ouest et l'Est.

4. La Méditerranée occidentale est aussi la région du monde où s'opposent le plus, et toujours davantage, les niveaux et les genres de vie du Nord et ceux du Sud, ainsi que l'évolution quantitative des populations. Cent quarante kilomètres seulement séparent la Sicile de la Tunisie, et quatorze l'Espagne du Maroc. A aussi peu de distance, des mondes opposés. La Banque mondiale, dans son dernier "Rapport sur le développement dans le monde", classe les cinq pays du Maghreb dans les pays à revenus intermédiaires¹ (deux dans la tranche inférieure, deux dans la tranche supérieure) quand ce n'est pas dans les pays à faible revenu (la Mauritanie, dont le revenu annuel par tête n'atteindrait pas cinq cents dollars). Tous ceux de la CEE (à l'exception du Portugal) figurent dans les vingt-quatre plus riches du monde(entre 7740 et 18480 dollars par tête et par an).

L'écart des évolutions démographiques est encore plus impressionnant : un ouvrage récent fait état, pour la période 1985-2000, d'un accroissement de population négatif en Allemagne(-4%), positif faiblement en Grande-Bretagne et en Italie(+1%), un peu plus nettement en France(+3,3%), et presque incroyablement élevé en Tunisie(+35%), au Maroc(+40%) et surtout en Algérie et en Libye(+60%)². On estime, en général, que le taux annuel d'accroissement de la population au Maghreb est de 2,8%, soit dans la monde le chiffre le plus élevé pour une région, après les pays subsahariens. L'urbanisation se poursuit à un rythme plus élevé encore : la moitié des Maghrébins vivent maintenant dans des agglomérations. D'après la Banque mondiale, la population du Maghreb, actuellement de 64 millions d'habitants, devrait passer à 85 en l'an 2000 et à 135 en 2025.

Ces chiffres sont encore incertains, mais l'incertitude n'affecte déjà plus la population active jusqu'en 2010 puisque neuf sur dix des actifs de cette époque sont déjà nés. Il faudra créer d'autant plus d'emplois que, selon toute vraisemblance, il y aura davantage de femmes actives et que l'émigration, qui risque de devenir un facteur de déséquilibre et pour le pays d'accueil et pour le pays de départ, sera de moins en moins pratiquée. Les prévisions de l'Organisation internationale du travail pour le Maghreb central - Algérie, Maroc, Tunisie- portent sur 603 000 emplois à créer pour la décennie en cours et 754 000 pour la décennie suivante. Actuellement, le cinquième de la population active, sinon le quart, se trouve au chômage ou en situation de sous-emploi.

La conjonction de ces deux oppositions : pauvreté-richesse et croissance démographique-stagnation démographique représente

évidemment, à terme plus ou moins long, un facteur d'instabilité sinon d'insécurité. Autrement dit, le développement est le nouveau nom de la paix³.

La forte densité militaire et la subordination à d'autres théâtres d'opération

5. Ajoutons à ces données la présence armée de l'Ouest et de l'Est, bien que l'Union soviétique n'ait pas d'alliés en dehors de la mer Noire. La Méditerranée détient assurément le record mondial du nombre de navires de guerre au kilomètre carré ; près du quart de ces navires appartiennent à l'un ou à l'autre des Super-Grands, le reste représentant pour l'essentiel des riverains membres de l'Alliance Atlantique⁴. Ses portes étroites — Gibraltar, les détroits turcs, Suez — ont, on le sait, fait pendant longtemps l'objet de litiges.

Ni d'un côté ni de l'autre, la Méditerranée n'est considérée comme un théâtre maritime autonome et se trouve, par conséquent, enserrée dans des logiques de sécurité qui la rendent largement tributaire de considérations étrangères à la région. On peut légitimement se demander si, dans le cadre des mesures de désarmement et de confiance concernant l'Europe, il n'y aurait pas intérêt, pour mieux prendre en compte les données originales de la Méditerranée et pour — en un sens — cloisonner les risques, à souligner davantage, dans les négociations éventuelles, la spécificité de cette mer, en allant, si l'opportunité en apparaît, jusqu'à associer les riverains du Sud à ces négociations.

La diversité et l'importance des problèmes concernant la mer — protection et surveillance des côtes, questions liées à la pêche, liberté de circulation en haute-mer — montrent bien la convergence des intérêts des riverains de la Méditerranée à propos d'un renforcement de l'équipement et de la surveillance maritimes. Ces intérêts ne sont pas forcément ceux qui dominent sur d'autres théâtres. Au-delà des flottes de guerre, il s'agit des patrouilles douanières et policières, des flottilles de pêche et même des bâtiments de transports commerciaux. Ce renforcement contribuerait à l'accroissement de la sécurité de chacun des pays intéressés et de l'ensemble qu'ils constituent. La véritable frontière du Maghreb, en effet, est sur la mer. Il en dépend son approvisionnement et de là peuvent venir les attaques de l'extérieur, même si elles empruntent l'espace aérien se trouvant au-dessus des flots. Certains pays riverains, d'ailleurs, sont partisans de laisser, comme ils disent, la "Méditerranée aux Méditerranéens", mot d'ordre qui, s'il était pris à la lettre, entraverait la liberté des mers. Quant aux pays de l'Europe du Sud-Ouest, ils sont dépendants de la Méditerranée soit presque totalement, soit en très grande partie pour la fourniture des produits énergétiques. En ce qui concerne l'Union soviétique, près de

la moitié de ses échanges extérieurs passe par la Méditerranée.

Force est de reconnaître que tout ce qui concerne la Méditerranée occidentale n'a fait l'objet que de loin, et indirectement, des pourparlers sur le désarmement et la sécurité. La présence, pourtant, de forces importantes aurait dû inciter à plus d'attention, sans parler de la nécessité d'alléger les tensions dans une région qui, pendant les années récentes, a connu des incidents graves.⁵

L'apparition d'un interlocuteur : l'Union du Maghreb Arabe

6. L'Union du Maghreb Arabe constitue maintenant une donnée nouvelle. Elle permettra sans doute d'avancer sur la voie de la recherche d'une sécurité plus grande au sud de la Méditerranée et, peut-être, entre le Nord et le Sud de cette Méditerranée.

La politique commune mentionnée à l'article 2 de l'acte constitutif de l'Union propose, entre autre, la réalisation de "la concorde entre les pays membres" et "une coopération diplomatique solide basée sur le dialogue" (article 3) ; dans le même article, il est mentionné "dans le domaine de la défense : sauvegarder l'indépendance de chaque pays membre" ; l'article 14 dispose, enfin, que "toute agression visant l'un des pays membres sera considérée comme une agression contre tous les pays membres". A s'en rapporter à ces termes, il pourrait s'agir d'un traité d'alliance ; sans doute ne faut-il pas, cependant, exagérer la portée de ces déclarations, qui marquent plus une aspiration politique que la constitution d'une organisation militaire. Mais il y a là l'amorce de consultations sur la sécurité, et l'ouverture de possibilités de discussions entre l'Union du Maghreb arabe et d'autres organisations multilatérales.

On peut évidemment répondre que l'UMA n'est pas encore suffisamment structurée. Mais le premier pas est fait vers la constitution d'un ensemble géographique. Le tort serait de supposer que l'approche maghrébine de l'union sera calquée sur les entreprises européennes du genre. N'allons pas juger l'œuvre à la longueur des organigrammes de services technocratiques : pensons plutôt que la marche se fera grâce aux impulsions venues des rencontres de chefs d'Etat, entraînant à leur suite les agents politiques puis administratifs par la création d'un consensus qui, formellement ou par la pratique, abaissera les barrières et opérera les rapprochements. Nombreux demeurent cependant les obstacles à des rapprochements, telles la concurrence des économies, l'absence d'harmonie entre les législations, les questions monétaires, la faiblesse des échanges inter-maghrébins ou la rigidité d'économies trop planifiées, pour ne rien dire des préventions nées d'une histoire plus ou moins récente. Des convergences n'en existent pas moins, outre les

évidentes ressemblances entre les cinq pays, comme justement, la nécessité d'aborder unis, les discussions avec l'Europe. Aussi faut-il demeurer optimiste sur les perspectives ouvertes devant cette vaste entreprise, et, d'ores et déjà, examiner si l'UMA doit, un jour, être considérée comme un interlocuteur de l'Europe pour la sécurité en Méditerranée occidentale.

7. L'écueil à éviter sera de s'enfermer, dès le début; dans des conceptions rigides. Pour la procédure encore plus que pour les autres sujets en discussion, le pragmatisme et la souplesse doivent être les guides, avant de structurer les rencontres par des accords formels.

Ce sera toute la question du suivi à donner à la réunion de Rome du 10 octobre 1990 sur la coopération régionale en Méditerranée occidentale. A l'évidence, un cadre de coopération devrait disposer d'un secrétariat permanent pour poursuivre et amplifier une action dans les domaines qui seront ouverts.

La délimitation de la zone couverte par les mesures à prendre

8. Sans doute, s'agissant d'un domaine où la plus grande précision doit être exigée, y aurait-il lieu de s'entendre d'abord sur les zones géographiques couvertes par les mesures à prendre. Bien entendu, elles pourront différer suivant les catégories de mesures. D'une manière générale, cependant, il sera bon de délimiter l'espace considéré en fonction des dispositions globales pouvant être adoptées. On doit, semble-t-il, comprendre dans la zone le territoire maritime limité au sud par les côtes allant de Tanger à la frontière orientale de la Libye (Etat membre de l'UMA, dont l'acte constitutif, on l'a vu, fait allusion aux questions de défense comme pouvant entrer dans les compétences communes), au nord par l'Espagne, la France et l'Italie et Malte, mais sans s'étendre dans l'Adriatique ni dans la Mer Ionienne. Autrement dit, il s'agirait purement et simplement de la Méditerranée occidentale, et centrale dans sa partie longeant la Libye. Cet espace peut paraître réduit en ce sens qu'il se réduirait à la Méditerranée et exclurait les mers adjacentes et l'Océan atlantique, bordant certes, le Maroc et la Mauritanie, mais où les préoccupations, dans l'ensemble, diffèrent de ceux de la Méditerranée? Au cas où des problèmes pourraient déborder cette zone, l'opportunité d'élargir celle-ci en ce qui concerne ces points précis serait, naturellement, à réexaminer.

Ainsi serait créé un "noyau stable" permettant d'examiner les questions de sécurité, en attendant qu'un jour peut-être, l'aire couverte s'étende à l'ensemble du Bassin méditerranéen. Mieux vaut commencer de manière assurée sur un territoire relativement limité — où d'ailleurs

les problèmes ne manquent pas — plutôt que d'aborder d'emblée tous les dossiers de la Méditerranée. L'UMA est un partenaire régional tout trouvé pour le sud de la Méditerranée, alors que la recherche de partenaires à l'est de la même mer conduirait à des difficultés insolubles en raison des exclusives de certains des riverains à l'encontre de leurs voisins. De toute façon, tout ce qui s'applique à la délimitation de la zone constituera un des points à examiner dès que la CSCM commencera ses travaux.

9. D'ores et déjà cependant, on peut se demander si le groupe "Méditerranée" de l'UEO pourrait être appelé à jouer un rôle dans la définition de la zone et même au-delà pour préparer des débats plus vastes. Si la zone devait s'étendre au-delà de celle constituée par les pays de l'UMA, la Ligue arabe serait tout naturellement un interlocuteur.

L'approfondissement du concept de sécurité lié à la défense

La prévention des crises

10. Une des principales questions posées est celle de la sécurité collective à l'échelle de la région que constitue la Méditerranée occidentale. A l'évidence, l'organisation de cette sécurité collective ne peut englober l'Alliance Atlantique, dirigée vers l'Est, couvrant de multiples théâtres et comprenant des partenaires extérieurs à la région ; les pays du Maghreb, de façon compréhensible, refuseraient de discuter avec un tel partenaire, même pour établir un simple *modus vivendi*. Faut-il alors traiter de cette sécurité dans le cadre de la CSCE? La question est pour le moins prématurée. Mais on peut retenir, sans pour autant recommander d'adopter ce cadre, l'idée d'un centre de prévention des crises dont il est question pour l'Europe sous l'égide de la CSCE.

Un centre inspiré de ce modèle comprendrait les pays de l'UMA, peut-être rassemblés sous le chapeau de cette institution, ceux de l'Europe du Sud, isolés ou pris en dehors de l'Alliance Atlantique, et d'autres encore de la région, comme Malte, pour échanger des informations et désamorcer des crises éventuelles. Les questions liées à la lutte contre le terrorisme prendraient place, parmi d'autres, dans les activités du centre.

Ce centre méditerranéen de prévention des crises pourrait,

ultérieurement, servir de point de rencontre pour abriter des discussions plus poussées et plus larges sur la transparence des réalités militaires, sur le désarmement, ou l'organisation de l'espace commun de Méditerranée. A tout le moins, on peut songer à une liaison entre le centre européen de prévention des crises prévu par la CSCE pour l'Europe et, par exemple, l'UMA sous des formes et avec des limites restant à négocier.

Le fait que le traité constitutif de l'UMA traite explicitement de défense dans son article 3, et d'agression dans son article 4, autorise, semble-t-il, ce genre d'initiative propre à consolider la défense et à décourager l'agression.

La prévention des crises peut s'entendre de façon large et la pratique montrera vite les limites du réalisme, pour le moins, la compétence du centre devrait comprendre la notification des manœuvres. Dans un stade ultérieur, elle pourrait s'étendre au recensement des dispositifs terrestre, naval et aérien. Si ces tâches, relevant des mesures de confiance qui seront sans doute d'un accomplissement malaisé, étaient menées à bien, on pourrait passer à un stade ultérieur et peut-être ultime, concernant la vérification, clé de voûte du dispositif, par exemple par des inspections réciproques. Ainsi serait créé un véritable centre de la transparence, appellation qui serait estimée meilleure que celle de prévention des crises, à moins qu'il ne soit jugé préférable de juxtaposer deux centres.

La prévention des crises pourrait être complétée par une coopération destinée à étudier en commun les mesures destinées à pallier, en cas de conflit, les conséquences de l'affrontement militaire pour les populations civiles. Il s'agit de mesures de confiance propres à créer un climat d'entente, et qui supposent déjà que des progrès substantiels aient été accomplis dans la concertation.

Sécurité et armement

11. La sécurité est inséparable de l'armement. Or il n'existe pas au Maghreb d'industrie de l'armement et tout effort d'équipement en ce domaine ne provoque, en conséquence, aucune des retombées positives qui existent en pays développés, ni pour l'emploi, ni pour la recherche, ni pour l'effet d'entraînement, ni bien au contraire, pour les finances publiques.

Il se trouve que les dépenses militaires ne cessent de croître dans la région; ; plus révélateur encore : la proportion par rapport au PIB suit une courbe aussi ascendante, sinon davantage, et les chiffres atteints sont nettement supérieurs à ceux qui sont courants au nord de la Méditerranée : "La plupart des pays européens dépensent en moyenne aux alentours de 3% de leur PIB pour leur budget militaire ; ceux du

Maghreb dépassent 5%.⁶

Nous sommes loin de l'idée de suffisance raisonnable, vers laquelle convergent en Europe les thèses de l'Est ou de l'Ouest relatives au désarmement.

L'allègement des tensions contribuera à diminuer cette ponction sur les budgets et les économies. En attendant, ou même parallèlement à cet allègement, on peut concevoir que les pays d'Europe, comme ils le font ailleurs dans le monde, aident ceux du Maghreb à constituer une industrie d'armement. La création de l'UMA facilitera peut-être ce rapprochement. Les pays qui la composent, sans écarter la possibilité légitime de diversifier leurs sources d'armement, trouveront dans la mise en place d'usines sur leur territoire ou d'installations plus vastes et plus modernes d'entretien et de réparation, l'occasion de profiter de retombées économiques et d'accroître l'indépendance de leur sécurité.

Les Européens, de leur côté, auront trouvé avantage à ralentir la tendance, que certains ont pu constater⁷ à s'approvisionner toujours plus aux Etats-Unis. Peut-être y aura-t-il intérêt, pour les Européens, à passer par les intermédiaires des groupements européens des industries de programmes (GEIP), organisme de coopération industrielle dans le secteur considéré.

Il va sans dire que la priorité, cependant, demeure le désarmement. Sur le continent européen, la preuve vient d'être apportée, dans des circonstances — il est vrai — exceptionnelles mais qui ont leurs répercussions partout dans le monde, qu'un équilibre de sécurité peut être réalisé à des niveaux inférieurs d'armement. C'est poser la question de la transparence et celle de la vérification. Toutes deux se posent avec une particulière acuité à propos de la prolifération chimique, nucléaire ou balistique.

La prolifération chimique, nucléaire et balistique

12. Sans doute les parties en cause considèreront-elles comme devant figurer en tête des ordres du jour des négociations sur des mesures de désarmement tout ce qui concerne les armes chimiques. La France, dépositaire du protocole de Genève en 1925, qui met ces armes hors la loi, s'attache particulièrement — comme elle l'a montré il y a deux ans à la Conférence de Paris réunie sur ce thème — à ce que les dispositions de ce traité soient fermement appliquées, non seulement en ce qui concerne la proscription de l'utilisation, bien entendu, mais aussi de la fabrication, le transfert et la possession des armes chimiques. La prolifération chimique devra d'emblée être interdite, avec des mesures de surveillance et de contrôle international adéquates.

La prolifération chimique, mais aussi balistique et nucléaire constitue, dans des ensembles régionaux, l'un des risques les plus

importants de déstabilisation. L'hétérogénéité de la zone de la Méditerranée occidentale, soulignée dès le début de cette étude, en complique évidemment les données. La proximité d'une Méditerranée orientale en proie aux crises constitue un autre facteur de complexité. En fait, l'occasion peut être fournie, à propos de la Méditerranée occidentale, de définir un code de conduite avec la participation de toutes les parties intéressées. Ce serait donc dans le cadre d'un processus multilatéral, à l'échelon régional, que seraient donnés les moyens d'endiguer une prolifération coûteuse et dangereuse, par l'association aux discussions des fournisseurs et des importateurs, en liaison avec les négociations à l'échelle planétaire sur les différents sujets abordés.

L'espace juridique commun

13. Dans les questions de voisinage, ne cesse de prendre de l'importance la protection d'un "espace de légalité", comme on peut le voir dans les démêlés entre les États-Unis et leurs voisins du Sud. Washington en est venu à considérer comme une véritable menace, motivant des expéditions militaires, le trafic de la drogue, sans parler des multiples canaux de contrebande portant sur les marchandises les plus diverses. Rien de semblable, fort heureusement, n'existe à présent en Méditerranée mais l'imagination des trafiquants internationaux ainsi que les ramifications des organisations sous leur emprise nous interdisent de négliger une telle éventualité. Les coups portés sur le continent américain aux réseaux internationaux de trafiquants pourront inciter les trafiquants à transplanter leurs réseaux dans d'autres zones géographiques.

Sans doute faudra-t-il renforcer la coopération entre les services chargés de quadriller cet "espace de légalité", en particulier ceux qui se chargent de la police et de la douane. Sans doute, aussi, pour mieux consolider la sécurité et pour éviter des conflits, y aura-t-il lieu d'harmoniser, si besoin est, les législations de part et d'autre de la Méditerranée. L'UMA pourrait être sollicitée en ce sens pour peu que les gouvernements des États intéressés en soient d'accord.

14. L'existence d'un espace maritime commun constitue un patrimoine qui, sans être l'apanage des riverains, entraîne pour eux des devoirs en même temps qu'il fait naître des droits en leur faveur. Deux mille navires circulent en permanence dans la Méditerranée, soit un sixième du trafic de la planète, transportant notamment un tiers des exportations mondiales d'hydrocarbures et dérivés. L'éco-système risque d'en souffrir, ainsi que l'urbanisation croissante du littoral. La

concertation doit donc s'approfondir, notamment pour la détermination de règles juridiques mieux élaborées en vue de la mise en valeur et de la protection des richesses.

Le droit de la mer est en pleine évolution, et la création de zones économiques exclusives de deux cents milles aboutiraient presque à un partage entre riverains, que d'autres puissances considèreraient comme inacceptable. Faute de concertation, gisements d'hydrocarbures offshore, droits de pêche, territoire maritime, territoire aérien, pollution, donneront lieu, sans nul doute, à des discussions sinon à des incidents. De même, la délimitation de l'espace aérien, qui a provoqué des affrontements, devrait elle aussi faire l'objet d'accords tenant compte de la sécurité des Etats voisins de la Méditerranée ; dans le même ordre d'idées, et toujours pour éviter des incidents, il importe de réglementer, par exemple au moyen d'avertissements préalables, le survol de zones névralgiques.

Il est clair que l'union du Maghreb arabe, d'une part, et, d'autre part, la Communauté européenne doivent poursuivre et parachever une œuvre de longue haleine, déjà entreprise avec succès à propos de la délimitation des zones de pêche. Ces négociations ne seraient pas exclusives de celles qui seraient poursuivies avec des organisations à vocation mondiale pour ce qui concerne non seulement l'exploitation de la mer et la libre-circulation dans l'espace maritime, mais aussi la protection de l'"espace de légalité" proprement dit avec les formes de prévention et de répression qu'elle implique.

La sécurité au-delà de la défense

L'environnement

15. La Méditerranée, mer fermée, se montre particulièrement vulnérable aux attaques portant sur l'environnement. Leurs répercussions peuvent être assez fortes, nombreuses et prolongées pour porter préjudice aux ressources halieutiques, pour mettre en péril les conditions de vie des populations et pour nuire au tourisme, source de richesse capitale qui fait de la Méditerranée la première zone touristique au monde. Est en cause la sécurité économique, et à certains égards biologique, de populations nombreuses.

La protection du bassin méditerranéen a déjà fait l'objet de nombreuses initiatives multilatérales. Elle s'impose aussi bien sur la terre que pour la mer. La zone intéressée est, en effet, fragile par suite de l'agressivité du climat, des progrès de l'érosion, qui se conjuguent avec la disparition des forêts, et de la limitation des ressources

agricoles. La situation est aggravée par l'urbanisation et par l'accumulation d'industries sur les régions côtières. D'ores et déjà, la moitié des Maghrébins se trouvent dans des villes, pour la plupart situées à proximité du littoral, et le mouvement d'exode rural paraît appelé à se poursuivre. Plus que jamais, la sécurité de l'environnement est en jeu, et une coopération internationale devient chaque jour plus nécessaire.

Les besoins de financement nécessaires pour porter remède à la situation actuelle s'élèvent, d'après la Banque mondiale et la Banque européenne d'investissement, à plus de 30 milliards d'écus. Les actions prioritaires définies dans la Charte sur la coopération euro-méditerranéenne pour l'environnement dans le bassin méditerranéen, adoptée lors de la Conférence ministérielle tenue à Nicosie du 26 au 28 avril 1990, portent sur la gestion intégrée des zones côtières et en particulier des littoraux naturels et des zones urbaines à croissance rapide, la conservation de la nature, la gestion intégrée des eaux, la gestion du couvert végétal, la gestion des déchets, la surveillance continue des écosystèmes et le contrôle renforcé du trafic maritime. Est-il absurde de concevoir qu'une partie des sommes qui seront dégagées par la mise en œuvre des programmes de désarmement en Europe seront consacrées à la lutte contre la pollution ?

Si nous suivons cette voie, nous nous trouverons pleinement en accord avec la déclaration des Neuf. Celle-ci en effet, prévoit que figurent dans les domaines prioritaires l'"environnement (et en particulier la lutte contre la pollution, la désertification et les fléaux naturels)", ainsi que la "préservation et sauvegarde des ressources halieutiques", précision qui a le mérite supplémentaire de souligner l'importance de la délimitation du domaine maritime, déjà évoquée ci-dessus. Elle rappelle aussi "le développement de la solidarité régionale par une gestion commune des équilibres naturels dans le bassin occidental". On peut y ajouter, en allant au-delà de cette déclaration, la prévention contre les catastrophes et les fléaux naturels parmi lesquels figurent, hélas! en bonne place les invasions acridiennes.

Le Maghreb et la CEE : des malentendus transméditerranéens ?

16. Les pays du Maghreb, plus exactement l'Algérie, le Maroc et la Tunisie — surtout ces deux derniers — ont toujours souhaité que la Communauté économique européenne consente un effort de coopération exceptionnel que justifient d'une part les rapports de bon voisinage et, d'autre part, les besoins de développement économique et social dont l'Afrique du Nord peut faire état. Les réalités n'ont pas répondu pleinement à ces espérances. La CEE s'est bornée, en effet, à

instaurer avec ces trois pays, passée la transition postérieure à l'indépendance, une coopération sans avantage particulier par rapport à d'autres pays méditerranéens, jusqu'à ce que l'élargissement de la Communauté l'amène à consentir des compensations substantielles mais peut-être transitoires.

Les exportations agricoles du Maghreb sont, en réalité, de plus en plus concurrencées. Or elles représentent 28% du total des exportations en Algérie et 17% en Tunisie ; plus encore, des régions entières ne travaillent que pour les marchés d'Europe : périmètres d'irrigation au Maroc ou zones du Sahel tunisien. Les risques de déstabilisation sont ainsi évidents. La CEE s'est donc engagée à maintenir un accès effectif au marché communautaire pour les courants traditionnels de produits agricoles et industriels, et à amplifier la coopération financière et technique pour faciliter d'indispensables ajustements structurels, développer le secteur productif, réduire la dépendance alimentaire et renforcer l'infrastructure économique.

Dans la pratique, les dispositions prévues protègent certes les intérêts des Maghrébins, mais sans qu'il y ait d'engagement formel au-delà de 1996, date à laquelle l'élargissement du Marche commun prendra son plein effet. Il n'est pas trop tôt pour songer à préparer les négociations pour la période allant au-delà de cette date. D'ores et déjà, comme les protocoles actuellement en vigueur, dits de la troisième génération, ont expiré le 31 octobre 1991, il importe de commencer à discuter ceux de la quatrième génération. Les Douze trouveront là l'occasion de montrer leur détermination de contribuer plus largement à la consolidation de la stabilité et donc de la sécurité sur la rive méridionale de la Méditerranée.

La sécurité alimentaire

17. Au Maghreb, l'insuffisance de la production agricole est devenue structurelle. Entre 1970 et 1984, les importations de céréales ont été multipliées en Algérie par 2,3 ; au Maroc par 3 ; en Tunisie par 3,5 ; en Libye par 1,6 ; en Mauritanie par 2,4 ; elles ont fourni de 1981 à 1986 : 66% de la consommation en Algérie, 32% au Maroc, 45% en Tunisie. La Banque mondiale estime que se trouvent en état d'insécurité alimentaire 12% des Marocains, 22% des Algériens, 13% des Tunisiens, 25% des Mauritaniens ; que l'Algérie est le plus grand importateur de céréales d'Afrique et que la Mauritanie couvre par des dons 49% des importations en l'espèce.⁸

Si ces courants commerciaux auxquels il faudrait ajouter ceux des oléagineux et de la viande, empêchent la dégradation de la situation alimentaire, ils n'en manifestent pas moins des carences fondamentales,

dues à l'accroissement de la population, parfois à la stagnation agricole. Le moindre changement dans l'approvisionnement des villes risque de provoquer des "émeutes de la faim", si bien que les gouvernements s'épuisent à des subventions pour des vivres de première nécessité, sans espoir d'améliorer la situation. Certes, il n'existe pas de risque de famine si près des zones de surplus, mais les ressources en devises, au lieu de financer l'investissement, vont ainsi à la consommation, et nul ne peut être assuré que de mauvaises récoltes à l'échelle planétaire ne viendront pas obérer le marché du blé dans un monde en expansion démographique.

De toute manière, l'Europe, pour une région voisine, ne peut rester indifférente devant un éventuel maniement de l'"arme verte" que constituent les approvisionnements vivriers si cette arme se trouve en d'autres mains que les siennes. Or les Etats-Unis, par exemple, se taillent la part du lion dans le commerce de grains en écoulant leurs surplus à bas prix. Paradoxalement, l'Europe, ligotée par sa réglementation, a une politique de terres en friches à quelques encablures d'un Maghreb virtuellement affamé. Sans doute le dossier est-il fort complexe, mais il ne devrait pas comporter seulement des pièces à objet économique, alors qu'il s'agit d'un thème concernant aussi la stabilité politique.

Au-delà des questions commerciales, il convient d'aider les pays déficitaires à se rapprocher de l'auto-suffisance, tentés par la solution de facilité conduisant à recourir massivement à l'achat de surplus bradés en période de pléthore mais qui enchérissent lorsque celle-ci apparaît. C'est bien le tournant esquissé par les Douze depuis 1987 en finançant des ajustements structurels sur les protocoles consentis à la suite de l'élargissement de la CEE. Encore faut-il aller plus loin pour aboutir à une coopération d'une envergure et d'un style nouveaux, se proposant de répondre aux principales difficultés des agriculteurs d'Afrique du nord, qui tiennent apparemment à l'insuffisance des investissements, aux déficiences technologiques et aux limitations de la recherche. Quant à la prévision des évolutions à long terme — comme les menaces d'avancée du désert — ou la prévention, dans la mesure du possible, des calamités fréquentes sous ces climats, comme les invasions d'acridiens, elles pourraient faire l'objet d'actions concertées, par exemple avec la mise en place d'un réseau régional d'observation par satellite.

Il s'agit, en définitive, d'un véritable droit à la sécurité alimentaire. Droit impliquant des devoirs de la communauté des nations, de l'Europe avant tout puisqu'il s'agit de ses voisins. Droit qui, s'il était

bafoué, poussera les populations à l'exode si même de brusques pénuries ne viennent, dans ces cités surpeuplées, mettre le feu aux poudres.

La création d'emplois

18. Où trouver les emplois indispensables à l'équilibre économique et politique du Maghreb, sinon par le développement de l'industrie manufacturière ? Celui-ci, à son tour, suppose des flux d'investissements et des assurances de réexportation vers le marché européen, principal débouché extérieur des produits finis. Ces investissements seront attirés d'autant plus facilement vers le Maghreb que cette région bénéficie d'atouts comme les différences de coûts salariaux (dans la proportion, paraît-il, d'un à dix pour un écart de productivité d'un à trois), comme le moindre coût de la protection de l'environnement, comme le progrès des techniques permettant une large utilisation de personnel peu qualifié et vite formé, comme le développement — encore insuffisant, il est vrai — de moyens de transmission ou de transport rendant moins dépendants de l'éloignement. Les effets d'entraînement, à leur tour, pourront être décisifs pour aboutir, dans les régions favorisées, à un véritable décollage de l'industrie.

Un mouvement massif de "délocalisation" sera seul en mesure de contribuer à la sécurité de l'emploi, gage de la paix sociale. Encore faudra-t-il de la part des Européens, et notamment de la Commission de Bruxelles, une plus nette affirmation de sa détermination. C'est ainsi que la zone méditerranéenne devrait continuer à bénéficier d'un statut privilégié par rapport à la zone manufacturière asiatique, sinon voir accroître les avantages dont elle bénéficie par rapport à celle-ci. C'est ainsi également que, à l'intérieur de la zone méditerranéenne, les trois pays le plus favorisé, aucun autre — par exemple la Turquie — ne devant par rapport à eux bénéficier de privilèges. Il va de soi qu'en contre-partie des garanties devraient être apportées quant à la sécurité des investissements.

Des projets créateurs d'entente

19. Parmi les mesures les plus prometteuses pour l'avenir figurent, dans l'esprit de ce que déclarait le président de la République française devant la CNUCED en 1987, des projets "créateurs d'entente" et "porteurs de croissance". Avec un large financement international, notamment — mais non exclusivement — des pays de la région, ils seraient de nature à cimenter les solidarités et à ouvrir la voie à des développements communautaires.

On peut citer, à titre d'exemple pour ce genre de projets, des grands travaux portant sur les transports de marchandises — oléoducs et gazoducs —, les transports de personnes (peut-être un jour un tunnel sous le détroit de Gibraltar), ou les réseaux de télécommunications régionaux ou interrégionaux. Peut-être, dans un avenir plus ou moins proche, les sommes épargnées en Europe sur l'effort d'armement permettront-elles, avec d'autres concours, d'entreprendre ces tâches de grande portée et de grande signification.

20. L'importance, l'urgence, le coût, voire les chances de réalisation des différentes suggestions que j'ai formulées dans cette étude sont fort diverses, ne serait-ce qu'en raison de la diversité de leur nature. Elles peuvent être synthétisées comme suit :

a) On peut se demander si, dans le cadre des mesures de désarmement et de confiance concernant l'Europe, il n'y aurait pas intérêt à souligner davantage la spécificité de la Méditerranée occidentale, en allant, si l'opportunité en apparaît, jusqu'à associer les riverains du Sud à ces négociations.

b) Il conviendrait de s'interroger sur la capacité de faire participer l'union du Maghreb arabe à des discussions sur la sécurité en Méditerranée et sur l'opportunité d'y procéder.

c) Le suivi à donner à la réunion du 10 octobre 1990 sur la coopération régionale en Méditerranée occidentale devrait comporter la création d'un secrétariat permanent.

d) Il serait plus sage de limiter la zone couverte à la Méditerranée occidentale, le groupe "Méditerranée" de l'UEO pouvant être appelé à contribuer à la définition de cette zone.

e) Un centre méditerranéen de prévention des crises pourrait être mis en place pour assurer, à tout le moins, une meilleure transparence des réalités militaires.

f) Si les Etats du Maghreb entendent se doter d'une industrie d'armement, les Européens pourront examiner la possibilité de les aider à obtenir plus d'autonomie en ce domaine.

g) La prolifération chimique, ainsi que nucléaire et balistique, figurera évidemment parmi les thèmes à traiter.

h) L'"espace de légalité" devra faire l'objet d'une harmonisation des législations et d'une coopération entre les services intéressés.

i) L'espace maritime et l'espace aérien devront être mieux délimités.

j) La lutte contre la pollution, particulièrement nécessaire en Méditerranée occidentale, pourrait être financée par les diminutions de dépenses résultant du désarmement en Europe.

k) Le renouvellement des protocoles financiers entre la CEE et les pays tiers méditerranéens comme, plus tard, l'éventuelle prolongation des facilités d'accès sur le marché européen permettront aux Douze de

prouver leur détermination d'aider les pays du Maghreb.

l) S'il existe un droit à la sécurité alimentaire, comment en permettre l'exercice ?

m) La "délocalisation" des industries devrait être davantage encouragée.

n) Des projets créateurs d'entente — c'est-à-dire des grands travaux régionaux sur financement international — cimenteraient les solidarités.

Marc Bonnefous est ambassadeur de France.

Notes :

1 Revenu annuel par tête : entre 550 et 6 000 dollars

2 Bruno Etienne : *La France et l'Islam*, Ed. Hachette, 1989.

3 Cette formule est précisément celle qu'employait, à Rome même, le Pape Paul VI, dans une encyclique consacrée au progrès des peuples ("Populorum progressio"), datée du 28 mars 1967.

4 Données extraites de "Méditerranée : Politique et stratégie", Michel Bozdémir, Documentation Française N°582, 1988.

5 Faut-il rappeler ce que sous forme de boutade, un politologue français bien connu avançait à propos de la sécurité en Méditerranée occidentale : "Un missile mer-sol islamique sur Toulon est au moins aussi crédible qu'une division aéroportée soviétique sur Hambourg. Quinze pays travaillent depuis 40 ans sur le deuxième scénario, et tout est prêt pour le traiter convenablement. Le premier nous prendrait au dépourvu", Régis Debray : *Tous azimuts*, Ed. Odile Jacob pour la Fondation pour les études de défense nationale, sept. 1989, p.197

6 Paul Balta : *Le grand Maghreb*, La Découverte, 1990, p.274.

7 Dans *Le Maghreb*, PUF 1988, p74, Mohsen Toumi, tableau à l'appui, parle de "la place de plus en plus grande prise par les Etats Unis comme fournisseur du Maghreb", en matière d'armement bien entendu.

8 *Report of the Task Force on Food Security in Africa*, the World Bank, June 30, 1988.