

Un projet pour la paix en Méditerranée

Pascal Fenaud et Eric Remacle

Les situations de crise suscitent fréquemment des propositions politiques novatrices destinées à répondre aux accélérations de l'Histoire. Ce fut le cas en 1989 et 1990 après la chute du Mur de Berlin. Ce pourrait également l'être après la guerre du Golfe qui se révéla être avant tout, pour reprendre les termes de Sami Nair, une défaite de la Méditerranée. Au-delà des tragédies et des bouleversements politiques qu'égrène l'actualité, un projet s'est en effet fait jour qui pourrait représenter à long terme une dynamique aussi riche que s'avère l'être le processus pan-européen pour le vieux continent : celui d'une Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Méditerranée et au Moyen-Orient (CSCM). Nous en retracerons ici brièvement l'histoire, évoquerons les conditions politiques nécessaires à sa réalisation et tracerons quelques pistes sur ses potentialités.

C'est le 24 septembre 1990 que fut déposée officiellement la proposition italo-espagnole de CSCM à l'ouverture de la réunion de Palma de Majorque sur la sécurité en Méditerranée convoquée dans le cadre de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE)¹.

Pour Gianni De Michelis, la CSCM rassemblerait tous les pays riverains de la Méditerranée et ceux du Moyen-Orient, de l'Iran à la Mauritanie, ainsi que les riverains de la Mer Noire (dont l'URSS), la Communauté européenne, les Etats-Unis et des " représentants

palestiniens⁴. Son collègue espagnol Francisco Ordóñez prône à cette occasion l'adoption d'un Acte de la Méditerranée, reprenant la structure en trois corbeilles de l'Acte final d'Helsinki².

L'initiative s'inscrit dans une prise de conscience croissante du rôle de la sécurité en Méditerranée, discrètement intercalée dans l'acte final d'Helsinki entre la deuxième et la troisième corbeille et à vrai dire longtemps cheval de bataille diplomatique des seuls Maltais. Le thème reste plutôt marginal dans la CSCE: les huit "Etats méditerranéens non participants"³ n'y jouaient qu'un rôle de quasi-figuration et seules deux réunions spécialisées y furent consacrées⁴, sans résultats tangibles⁵.

Les dix pays méditerranéens neutres et non alignés, à savoir trois Etats membres de la CSCE (Chypre, Malte, Yougoslavie) et sept pays arabes (Algérie, Egypte, Liban, Libye, Maroc, Syrie, Tunisie), rejoints par l'OLP, ne manquèrent pourtant pas de manifester leur intérêt pour une prise en compte plus significative de cette région dans le processus pan-européen. Réunis à l'île de Brioni en Yougoslavie en juin 1987, les ministres des Affaires étrangères de ces nations demandaient d'inscrire la sécurité de la Méditerranée à l'ordre du jour du processus de désarmement, avec pour objectif premier la réduction des flottes des grandes puissances et l'élimination progressive des armes nucléaires de la région ; ils souhaitaient en outre mettre sur pied une véritable concertation avec la CSCM⁶. En juin 1990, ils se réunissaient à Alger pour émettre le souhait de la création d'une CSCM et chargeaient l'Algérie d'ouvrir un dialogue spécifique en leur nom avec le groupe des neutres et non-alignés de la CSCE, auquel participent trois d'entre eux (Chypre, Malte et Yougoslavie)⁷.

C'est à la même époque que commença à se faire jour le souci d'un accroissement des relations entre les deux rives de la Méditerranée, par la reprise du dialogue euro-arabe fin 1989 et la création, en juillet 1990, d'un forum informel des neuf pays de la Méditerranée occidentale⁸: quatre Etats de la Communauté européenne (Espagne, France, Italie, Portugal) et les cinq membres de l'Union du Maghreb Arabe (Algérie, Libye, Maroc, Mauritanie, Tunisie). Né du souci de répondre au triple défi de l'islamisme, de l'appauvrissement des pays du Maghreb et des flux migratoires vers l'Europe, ce forum visait à promouvoir la stabilité politique et le développement économique des pays arabes⁹. Institutionnalisé de manière permanente le 10 octobre 1990 lors d'une réunion à Rome, "ce groupe des Neuf" (auquel Malte participe comme membre associé) tiendra des sessions annuelles des ministres des Affaires étrangères et abordera des thèmes qui rappellent les deuxième et troisième corbeilles d'Helsinki : institutions financières multilatérales, auto-suffisance alimentaire, lutte contre la désertification, dette, migrations, sauvegarde du patrimoine culturel¹⁰.

Bien que la France et l'UMA eussent préféré commencer prudemment par cette structure à neuf, ils n'ont pas refusé de soutenir le projet italo-espagnol de CSCM, également appuyé par ailleurs par la Belgique, l'Égypte, la Grèce, le Luxembourg, la Norvège, le Portugal, la Roumanie, la Syrie, la Turquie, l'URSS et la Yougoslavie¹¹, et le président de la Commission européenne, Jacques Delors. Celui-ci liait en outre explicitement cette proposition à la solution de la crise du Golfe : " Si le droit international est respecté (...), il faudra qu'Israël en tienne compte et ceux aussi qui ont provoqué le drame du Liban. Le Moyen-Orient est une poudrière (...). Tout cela, nous ne pouvons pas l'ignorer parce que nous risquons d'être contaminés. Si le droit international triomphe, nous pouvons pour tous les pays de la Méditerranée, avoir l'équivalent de ce que nous avons en Europe (...), une Conférence pour la sécurité et la coopération en Méditerranée"¹².

Le Parlement européen s'est également prononcé en ce sens en adoptant les rapports Roméos et Van den Brink¹³. La conférence de Palma de Majorque, qui réunit les 34 signataires de l'Acte final dont de nombreux pays non méditerranéens, n'a pourtant pas atteint le consensus nécessaire pour adopter le projet de CSCM lors de sa clôture, le 19 octobre 1990, et l'on s'est accordé pour reconnaître le peu de substance du document final¹⁴. Washington et Londres ne rejoignent, par exemple, pas du tout la vision des pays riverains. L'opposition britannique a également empêché, à ce jour, l'adoption de cette proposition par les Douze.

L'invasion du Koweït par l'Irak et la crise qui en a résulté a, en tous cas, incontestablement initié un processus de réflexion sur la création de ce nouveau forum. La référence explicite à cet événement dans le projet italo-espagnol de CSCM ainsi que l'élargissement proposé de la zone méditerranéenne au Moyen-Orient révèlent l'émergence d'un consensus en ce sens. On en retrouve également la trace dans le plan Mitterrand en quatre phases présenté à la tribune de l'assemblée générale des Nations Unies, le 24 septembre 1990, puisque, après la troisième phase portant sur le projet de conférence internationale destinée à résoudre les " affrontements qui meurtrissent le Proche-Orient " (Liban, Palestine, Israël), le président français évoquait " une quatrième étape, celle qui s'attacherait à la réduction mutuelle et consentie des armements dans la région ". Il pose ainsi très directement la question cruciale du moment de la convocation de la CSCM, la reportant après le règlement des problèmes liés à l'intégrité territoriale et aux frontières des États de la région. Gianni de Michelis aurait, quant à lui, souhaité lancer les travaux préparatoires dès 1991¹⁶ ; la proposition déposée par Rome et Madrid à la réunion de Palma suggère de créer un groupe de travail informel, fin 1990, et un comité préparatoire ad hoc fin 1991¹⁷.

Certes, l'urgence s'impose dans la solution des questions difficiles de la région, mais il faut aussi reconnaître que, tout comme la préparation de l'Acte final d'Helsinki ne fut rendue possible que par la signature préalable des trois traités entre la RFA d'une part, l'URSS, la Pologne et la RDA de l'autre, ainsi que par l'accord quadripartite sur Berlin, la convocation d'une Conférence sur la sécurité et la Coopération en Méditerranée et au Moyen-Orient sera vraisemblablement postérieure au règlement du conflit israélo-palestinien et israélo-arabe.

Il n'en reste pas moins que des approches politiques préliminaires doivent commencer et qu'elles alimenteront utilement le nécessaire débat multilatéral qui doit s'ouvrir à ce sujet. Rappelons en outre qu'en Europe, des problèmes difficiles comme ceux de l'Irlande du Nord, des Etats baltes, des différends gréco-turcs ou de Chypre¹⁸ ne sont toujours pas résolus, plus de quinze ans après la signature de l'Acte final et n'ont pas empêché la poursuite du processus CSCE. L'unification allemande, qui l'a considérablement dynamisé, ne s'est produite que tout récemment et on voit, après le Sommet de Paris de novembre 1990 que le développement du cadre coopératif pan-européen peut contribuer à résoudre pacifiquement des différends tels que ceux liés aux minorités nationales. L'existence de certains problèmes locaux serait en réalité un mauvais prétexte pour ne pas faire progresser le projet de CSCM.

Huit orientations potentielles

Son contenu précis reste évidemment à définir, mais de multiples pistes sont déjà tracées, tant par la coopération instaurée au sein du "groupe des Neuf" de la Méditerranée occidentale (qui ne porte pas sur la sécurité) que par les propositions italienne et espagnole¹⁹. Davantage qu'une division en trois corbeilles, il vaudrait probablement la peine de s'inspirer à cet effet de l'acquis, moins déclamatoire et plus opérationnel, des huit orientations tracées par le Sommet de Paris pour l'avenir de la CSCE²⁰.

1. La dimension humaine : droits de l'Homme, minorités nationales, lutte contre le racisme et le fanatisme, développement des institutions démocratiques, créations de mécanismes similaires à ceux du Conseil de l'Europe et de la Convention européenne des droits de l'Homme, création d'un Bureau d'information sur les élections libres.

2. La sécurité : négociations sur les mesures de confiance et de sécurité et sur le désarmement, création d'un système de règlement pacifique des différends et d'un Centre de prévention des conflits, développement des mesures de réduction concertée des exportations et

des achats d'armements, contrôle de la non-prolifération balistique, chimique et nucléaire.

3. La coopération économique : soutien économique aux pays les plus pauvres, coopération dans le domaine de l'énergie, solution des problèmes de la dette et de la stabilisation des cours des matières premières, création d'organisations de coopération et de développement économiques pour la zone.

4. L'environnement : application du droit de la mer comme fondement de la politique des États²¹, tenue de conférences spécialisées sur les problèmes des ressources naturelles, de l'eau, de l'érosion des sols, de la désertification, des déchets, de la pollution marine, utilisation de l'Agence européenne pour l'environnement et du Programme des Nations Unies pour l'environnement.

5. La culture : promotion des contacts et de la compréhension entre cultures et religions différentes, sauvetage du patrimoine culturel, utilisation des programmes existants de l'Unesco.

6. Les travailleurs migrants : préoccupation quant aux droits de ceux-ci et aux questions sociales, culturelles, économiques et humaines qui les concernent.

7. L'institutionnalisation du processus²² : tenue de Sommets des chefs d'Etats et de gouvernements, de sessions ministérielles et de hauts fonctionnaires, création d'un secrétariat, d'un mécanisme de réunions d'urgence, et d'une Assemblée parlementaire.

8. Les organisations non gouvernementales : association de celles-ci au processus de la CSCM.

Le programme semblera ambitieux, tout comme celui de la CSCE pouvait apparaître utopique il y a quinze ans. Il faudra du temps, beaucoup de cicatrices resteront marquées au fer de la guerre du Golfe. Les réticences seront importantes, tant de la part de dictatures craintives quant à la perte de leur pouvoir, que de celle de la première puissance mondiale, préoccupée par une vision quelque peu étriquée et de sa sécurité et de ses intérêts à long terme. L'architecture se révélera encore plus complexe à bâtir que celle de l'Europe. Mais il y a urgence tant s'approfondit le fossé économique, démographique, culturel entre les deux rives de la Méditerranée.

Il devient en effet patent que la meilleure prévention des conflits, tensions et interventions militaires dans cette région passe par une éradication de leurs causes profondes, qu'elles soient politiques, économiques, sociales, écologiques ou culturelles. Ce projet ne se concrétisera pas si prévaut une politique de confrontation ou de "containment" contre une menace venue du chaud, remplaçant celle venue du froid. C'est au contraire une approche globale et interdépendante de la sécurité, de la coopération et des droits de l'homme qui en constituera l'essence.

Il est clair que l'initiation d'un processus de coopération et de sécurité commune autour de la Méditerranée ne sera jamais qu'un vœux pieux tant que la conférence de paix entamée à Madrid, le 30 octobre 1991, n'aura pas débouché sur des résultats significatifs. Toutefois, l'extension du projet CSCM à la région du Moyen-Orient mérite d'être réévaluée à la lumière des données stratégiques et politiques issues du conflit irako-koweïtien. En outre, au-delà de la volonté des gouvernants, ce ne sont pas les facteurs structurels qui manquent pour fragiliser toute velléité de coopération dans la région.

La conférence de paix va-t-elle fournir l'esquisse d'une CSCM ?

Initiateurs de la coalition anti-irakienne et vainqueurs de la guerre du Golfe, les Etats-Unis ont réévalué leurs intérêts politico-stratégiques au Moyen-Orient. Ces intérêts tournent autour de trois enjeux : la protection des ressources pétrolières du Golfe, l'intégration d'Israël au Moyen-Orient et l'arrêt de la course aux armements. Dans l'ordre des priorités américaines, c'est l'enjeu énergétique qui occupe la première place et toutes les initiatives de la Maison Blanche sont consacrées, depuis plusieurs mois, à la stabilisation de l'environnement du Golfe. Pour cela, les Etats-Unis parrainent la mise sur pied d'une structure de sécurité intégrée associant l'Egypte, la Syrie et les six Etats du Conseil de coopération du Golfe (Arabie saoudite, Bahrein, Emirats arabes unis, Koweït, Oman et Qatar). Dans cette structure, l'Egypte occupe la position centrale que les Etats-Unis ambitionnent de lui octroyer depuis les accords de Camp David de 1978. Cette consécration du rôle clé de l'Egypte va de pair avec la marginalisation de la Ligue des Etats arabes dont la vocation consensuelle et multilatérale a été mise à mal lors de la crise d'août 1990.

La constitution d'un système de sécurité sous l'égide des Etats-Unis va de pair avec l'idée d'une intégration économique des pays du Golfe et du Croissant fertile, les premiers fournissant les capitaux aux seconds pourvoyeurs d'une main d'œuvre immigrée et d'une protection militaire. Tout ceci consacre également l'échec de l'idée d'une intégration des pays arabes par la voie de la Ligue des Etats arabes et de ses institutions économiques, tandis que est sanctionnée la dissociation entre les pays du Maghreb et ceux du Machrek.

La majeure partie des Etats arabes du Proche-Orient, à l'exception de l'Irak et de la Jordanie, est donc à présent liée aux Etats-Unis par des accords militaires d'envergure. De même, il est clair que la tenue de la

conférence de paix doit beaucoup aux pressions militaires et économiques américaines sur les participants. On pourra faire valoir que, à l'instar du rôle joué par les Etats-Unis et l'URSS dans la mise sur pied de la CSCE, la présence d'un parrain puissant au Proche-Orient constitue une garantie sérieuse de stabilité dans la région ainsi qu'un facteur déterminant de cohésion entre les parties prenantes de la conférence voire de la future CSCM.

Mais, la politique américaine dans la région mise peut-être trop sur la stabilité des régimes politiques qui ne doivent leur pérennité qu'au recours à des structures répressives redoutables. A l'argument selon lequel la moitié des parties prenantes de la CSCE n'était pas plus légitime ni démocratique que la plupart des régimes moyen-orientaux, on objectera que, à la différence des populations est-européennes, celles du Moyen-Orient sont virtuellement engagées dans une relation conflictuelle avec un adversaire représenté par l'Etat d'Israël. La perpétuation de ce conflit a une fonction ambivalente. D'une part, elle neutralise ou canalise les oppositions internes à des régimes compensant leur extraction minoritaire par l'état de guerre et l'exaltation d'idéologies "extro-orientées" (nationalisme arabe, islamisme, etc). D'autre part et *a contrario*, elle constitue un critère de légitimité susceptible de limiter la marge de manœuvre des négociateurs arabes.

La diplomatie américaine semble consciente de cet état de fait et conçoit la réussite de la conférence de paix comme étant la meilleure garantie de stabilité de ses alliés arabes. Mais, tandis que les Etats-Unis placent tous leurs espoirs dans la conclusions d'accords multilatéraux traitant du désarmement, de la coopération économique, de l'environnement et de la libre circulation, les parties arabes font des négociations bilatérales une priorité car devant déboucher sur un retrait israélien de tous les territoires occupés.

Cette différence d'appréciation n'est pas à prendre à la légère. En effet, Israël n'ayant jamais fixé de façon unilatérale ses frontières, ni réévalué une politique migratoire idéologiquement motivée, on voit mal comment ses voisins arabes immédiats accepteraient d'entamer, des discussions sur la circulation des personnes. De même, ces négociations bilatérales devront traiter de la question des réfugiés palestiniens, de leur retour, de leur statut dans un territoire autonome ou dans les pays arabes d'insertion, etc. Ces seuls exemples témoignent de la nécessité d'une réussite minimale de la conférence de paix en matière de frontières et de désarmement, sans laquelle toute idée de coopération multilatérale ne pourra que rester lettre morte ou être tributaire des seules initiatives américaines.

Précisément, la stabilisation du Moyen-Orient ne semblant, à ce jour, envisageable que sous le contrôle des Etats-Unis, quel est l'avenir d'une CSCM élargie à cette région ? Ne se dirige-t-on pas

progressivement vers un partage des tâches entre Européens et Américains, les premiers développant une politique multilatérale de coopération avec le Maghreb, les seconds prenant en main la stabilisation d'un glacis moyen-oriental autour du Golfe arabo-persique. Si l'on ajoute à cela les nécessaires préconditions non démocratiques du maintien des régimes arabes pour la stratégie américaine, la dimension humaine dont traiterait la CSCM risque bien d'être gelée pour cette région de la Méditerranée. Bref, les initiatives de paix américaines soulèvent plus de questions qu'elles n'apportent de réponses.

Pascal Fenaud et Eric Remacle sont chercheurs au Groupe de recherche et d'information sur la paix (GRIP), Bruxelles.

Notes :

- 1 *Le Monde*, Paris, 25 septembre 1990, p. 4 et 26 septembre 1990, p. 6
- 2 *Nouvelles atlantiques* n° 2254, Agence Europe, Bruxelles, 19 septembre 1990, p. 3 ; n° 2256, 26 Septembre 1990, p. 3
- 3 Algérie, Egypte, Israël, Liban, Libye, Maroc, Syrie, Tunisie
- 4 Une réunion d'experts à la Valette du 13 février au 26 mars 1979 et un séminaire à Venise du 16 au 26 octobre 1984
- 5 On trouvera un excellent exposé sur la dimension méditerranéenne de la CSCE dans : Victor- Yves Ghebal, *La diplomatie de la détente : la CSCE, 1973-1989*, Bruylant, Bruxelles, 1989 pp. 363-389
- 6 *Memento défense- désarmement*, 1988, GRIP, Bruxelles, 1988, p.63
- 7 *Nouvelles atlantiques* n° 2237, agence Europe, Bruxelles, 29 juin 1990, p.4
- 8 Alan Riding, in "Europe, a New Focus on North Africa", *International Herald Tribune*, Paris, 31 juillet 1990.
- 9 François Mitterrand en avait déjà suggéré la création lors de sa visite à Rabat en 1983, à l'époque où son ministre des Affaires étrangères, Claude Cheysson prônait le dialogue euro-arabe.
- 10 *Le Monde*, Paris, 12 octobre 1990.
- 11 *Nouvelles atlantiques* n° 2257, Agence Europe, Bruxelles, 28 septembre 1990, p.3.
- 12 *Le Monde*, Paris, 4 septembre 1990, p.3.
- 13 Georgios Romeos, rapport intérimaire de la Commission politique sur la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (Helsinki II), Parlement européen, document de séance A3-0226 /90, Bruxelles, 24 septembre 1990; M. Van den Brink, rapport de la commission politique sur le rôle de l'Europe par rapport à la sécurité en Méditerranée, Parlement européen, document de séance A3-0076/91, Bruxelles, 26 mars 1991.
- 14 *Le Monde*, Paris, 22 octobre 1990.
- 15 Italian-Spanish non paper on CSCM, Rome, 17 septembre 1990.
- 16 *Le Monde*, Paris, 12 octobre 1990.
- 17 Italian-Spanish non paper on CSCM, Rome, 17 septembre 1990.

18 Il est utile de rappeler que l'invasion turque de Chypre s'est produite en pleine période de préparation de l'Acte final.

19 Voir aussi les suggestions déposées auprès des Etats participants à la Conférence de Palma par le Centro de Investigacion para la Paz de Madrid, sous le titre *Building Bridges. The CSCE integrated ecosecurity in the Mediterranean* (CIP, Madrid, septembre 1990). Il s'agit assurément du principal document non gouvernemental sur cette question.

20 Eric Remacle, "La charte de Paris pour une nouvelle Europe", dossier *Notes et documents* n°150-151, GRIP, Bruxelles, octobre-novembre 1990.

21 La Convention sur le droit de la mer des Nations Unies, entrée en vigueur le 10 décembre 1982, a été signée par les pays de la région suivants : Algérie, Espagne, France, Grèce, Italie, Libye, Malte, et ratifiée par Chypre, l'Egypte, la Tunisie et la Yougoslavie. L'URSS l'a signée tandis que les Etats-Unis, Israël et la Turquie ne l'ont ni signée ni ratifiée.

(22) Dans la Charte de Paris, la septième orientation porte sur la Méditerranée (et se révèle aussi décevante que la réunion de Palma), tandis que l'institutionnalisation de la CSCE y constitue un chapitre séparé des huit orientations...

