

La Charte pour la paix et la stabilité La fin des illusions de Barcelone ?

Jean-François Daguzan

La conférence euro-méditerranéenne de Marseille, prévue le 14 novembre 2000 lors de la Présidence française de l'Union européenne, aurait dû marquer le point d'orgue de la politique méditerranéenne de l'Union. Il est malheureusement vraisemblable que cette conférence servira au minimum à préserver l'acquis, mais que dire de ce résultat prévisible au vu des ambitions affichées il y a cinq ans ?

La conférence de Barcelone, (27-28 novembre 1995) avait, à bien des égards, fixé un cadre de référence "révolutionnaire" pour la coopération euro-méditerranéenne. La présence de 27 États dont tous les riverains du bassin méditerranéen (à l'exclusion de la Libye) avait donné une dimension symbolique considérable à cet événement. Il est vrai que l'élément décisif avait été, au préalable, la conclusion des accords d'Oslo et le déblocage du processus de paix israélo-palestinien. La conférence de Madrid avait également apporté son lot d'avancées positives dans le domaine des mesures de confiance.

Le caractère "révolutionnaire" de la Déclaration de Barcelone résidait dans l'approche globalisante de la sécurité qui liait la sécurité de type "défense" (*hard security*) à l'évolution positive des conditions économiques et politico-sociales du bassin.

Elle mettait en avant un effort financier du Nord significatif (10 milliards d'euros en prêts et dons) alors que le Sud s'engageait sur la mise à niveau de ses structures économique-administratives et, surtout, sur la modernisation de ses structures politiques et sociales (progrès dans la démocratisation, respects des droits de l'homme, des minorités, de la femme, etc.). Une dimension contraignante était même

acceptée par les participants du Sud via le principe de conditionnalité qui liait a priori l'octroi de l'aide économique européenne au respect des principes de base des Nations unies. Ce concept de sécurité globale, qui avait été testé par l'UE initialement avec les pays de l'Est, tendait à s'imposer comme un trait distinctif structurant de la politique étrangère et de sécurité (PESC) de l'Union en formation.

Au nord comme au sud, la Déclaration de Barcelone fut perçue comme un grand espoir naissant. Le fossé de l'indifférence, voire de la peur conditionnée par les perceptions mutuelles issues de la guerre du Golfe (Scuds et foules musulmanes dans la rue, d'une part, technologie brutale et dominatrice, de l'autre) était en train de devenir une réalité. Barcelone avait pour vertu de rétablir le lien distendu, d'entériner un effort de volonté commun sachant que l'indifférence, d'un côté, et le poids des traditions paralysantes, de l'autre, ne facilitaient pas la convergence des mentalités.

La France, qui était depuis le début à l'origine du concept¹, mais aussi l'Espagne et l'Italie avaient de grandes ambitions quant au contenu de cette charte. L'idée initiale était d'établir une véritable organisation de sécurité collective euro-méditerranéenne qui aurait structuré juridiquement et politiquement cet espace en construction². Cependant, les contentieux persistants voire aggravés ces dernières années entre différents Etats méditerranéens grèvent de tout leur poids historique et politique l'émergence d'une telle institution de sécurité : contentieux gréco-turc, Chypre, Sahara Occidental et, surtout, la question israélo-palestinienne et celle du Golan.

Une stratégie européenne battue en brèche ou la résistance des faits

Engagé dans une certaine euphorie, le processus de Barcelone marqua vite le pas. Les difficultés politiques liées à la paralysie du processus de paix après l'assassinat d'Itzhak Rabin et des problèmes administratifs concernant la mise en place du programme économique MEDA entraînèrent une asphyxie progressive du processus. Les années 1997-1998 furent des années noires que ne dissimulèrent même pas les contenus minimaux des conférences de Malte et de Palerme. Mais il faut noter qu'en dépit des difficultés et des critiques, le processus survécut aux coups de roulis.

Les conclusions de la deuxième conférence ministérielle euro-méditerranéenne de Malte (avril 1997) ne sauvegardèrent que les appa-

rences du consensus. Aucune mesure tangible ne put être adoptée. Palerme (juin 1998) assura ce qu'on peut appeler "le service minimum" ; il fallut attendre la conférence de Stuttgart (avril 1999) pour assister à une relance, puisque les participants y admettaient du bout des lèvres le principe de l'adoption d'une "charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité".

Ainsi, cinq ans plus tard, rapportées aux ambitions affichées par la déclaration de Barcelone, plusieurs facteurs sont conjointement responsables de l'essoufflement du processus, mais ils sont de natures différentes.

Tout d'abord, la lenteur dans la mise en œuvre des mesures de soutien (notamment financières) prévues au titre de la déclaration contribua notablement à la démobilisation de certains Etats du Sud. Mais l'autre point majeur de blocage, bien plus grave celui-là, fut provoqué par la dégradation rapide du processus de paix israélo-palestinien qui suivit l'élection de Benyamin Netanyahou à la tête de l'exécutif israélien. Le blocage de ce processus conduisit inéluctablement au blocage de celui de Barcelone, car on avait trop vite oublié qu'il avait été la condition sine qua non de sa réalisation.

De fait, la dynamique de Barcelone dépendait, dès l'origine, d'une double ambiguïté qui conditionne sa paralysie actuelle. Le vice initial est d'avoir pensé que l'esquive des vrais problèmes, c'est-à-dire des points de tensions et de crises, permettrait de progresser sur des aspects moins conflictuels (économie, société, culture, "nouvelles menaces"). Cette approche aura, dans un certain sens, privilégié la dimension économique comme succédané du politique - (même si cette tendance apparaît moins que dans le projet américain (*Middle East and North Africa* ; MENA) qui sous-tendait, de 1994 à 1997, les conférences de Casablanca, Amman, Le Caire et Doha).

L'Economie fut ainsi perçue par certains leaders du processus de Barcelone, et notamment la Commission européenne, comme un moyen de contourner ou de supprimer les faiblesses du Politique - (la preuve en est les projets grandioses d'infrastructure imaginés, pendant la période euphorique, sous l'égide de la Commission pour la zone proche-orientale incluant Liban, Syrie, Israël, Jordanie, Egypte comme si l'unification économique de cette région allait de soi)³.

A Malte puis à Palerme, les conférences de suivi ne firent que constater de profonds désaccords et l'impossibilité d'aller réellement

plus loin en matière de sécurité. Cependant, alors que d'aucuns prévoyaient la fin du processus dit de Barcelone, le maintien du dialogue euro-méditerranéen démontra aussi la pertinence du concept. C'est pourquoi, malgré des progrès lents et même, à bien des égards, des régressions, les pays euro-méditerranéens s'engagèrent, à la conférence de Stuttgart, à franchir un nouveau pas et à envisager, comme il en avait été fait mention dans le volet 1 (coopération politique et de sécurité) de la conférence de Barcelone, de mettre en place une "charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité".

Une Charte réduite aux acquêts pour l'Euro-Méditerranée ?

La France considérait que la création d'un cadre juridique renforcé était la condition impérative du caractère durable et du renforcement de la sécurité en Méditerranée. Le Quai d'Orsay fit des efforts diplomatiques considérables afin de défendre le texte le plus riche possible qui pérenniserait la dynamique de Barcelone - le président de la République lui-même ayant appelé de ses vœux une conférence des chefs d'Etat et de gouvernements euro-méditerranéens afin de solenniser l'adoption de la charte à Marseille en novembre 2000.

La conférence euro-méditerranéenne de Stuttgart du 16 avril avait permis la relance prudente du processus et fixé un certain nombre de "guidelines" (sic) ou "lignes directrices" confidentielles censées fixer le cadre général de la future charte. Le contenu final ne devrait que peu s'éloigner de ces lignes qui sont avant tout un rappel des objectifs de Barcelone et de leur inscription "dans le marbre" :

Ces principales lignes directrices étaient :

- La charte sera un document politiquement mais non juridiquement contraignant ;
- La règle du consensus sera applicable à toutes les décisions, actions communes, mesures et mécanismes contenus dans la charte ;
- Le préambule réaffirmera les principes de la Déclaration de Barcelone et du concept de sécurité globale ;
- La charte servira d'instrument fonctionnel pour la mise en œuvre des principes de Barcelone et, notamment : promouvoir les valeurs et principe communs dont les droits de l'homme et les libertés fondamentales, une meilleure compréhension des cultures et des religions, relever les défis mondiaux en matière de sécurité (terrorisme, criminalité organisée, trafic de drogue, prolifération d'armes de destruction

massive, etc.) et promouvoir les mesures de confiance et de sécurité.

Vers un texte de compromis et d'attente

Afin de contribuer de son côté aux travaux conceptuels concernant la charte, la Commission européenne mit en œuvre des capacités d'analyse élargies, notamment par les travaux du réseau des centres de politiques étrangères et de sécurité EuroMesCo, afin d'étudier toute la gamme des opportunités structurelles et politiques disponibles et exploitables⁴. Force est de constater que les résultats ambitieux bien que réalistes des groupes de travail n'eurent pas un impact significatif sur les analyses de l'Union.

De fait, il est assez étonnant et décevant de comparer les deux textes de l'Union européenne ayant servi à la préparation de la conférence de Barcelone et à celle de Marseille. Le premier portait d'un constat lucide et inquiétant pour proposer des solutions audacieuses⁵. Le deuxième, bien que paré du titre ronflant de "Stratégie commune", n'est qu'un énoncé de généralités⁶ :

- renforcer les relations de bon voisinage et accroître la prospérité ;
- assurer la cohérence et la mise en œuvre des principaux objectifs de la Déclaration de Barcelone ;
- promouvoir des valeurs et des principes communs et la bonne gestion des affaires publiques ;
- offrir une zone de prospérité partagée ;
- promouvoir une meilleure compréhension des cultures ;
- relever les défis globaux en matière de sécurité ;
- s'attaquer aux conditions sociales et économiques qui menacent la paix et la stabilité ;
- traiter les exigences du partenariat en matière de sécurité dès que les conditions générales qui prévalent dans la région le permettront ;
- etc.

Il est donc clair que les capacités d'analyse de la Commission et du Conseil ont été paralysées par les difficultés politiques liées à l'enjeu et n'ont pas été aidées non plus par l'indifférence sensible que certains pays membres affectent vis-à-vis de la Méditerranée, alors même que le consensus de ceux qui se sentent concernés n'est peut-être pas encore acquis sur les voies et les modalités de la relance.

Organiser la paix et la stabilité en Méditerranée ou limiter la casse?

A la fin de l'année 1999, il devenait clair pour les chancelleries européennes que les conditions politiques susceptibles de recueillir l'adhésion des parties prenantes méditerranéennes sur un texte fort et institutionnellement structurant seraient difficiles à réunir⁷. De fait, en dépit du retrait israélien unilatéral du Sud-Liban, aucun élément significatif n'est apparu dans les divers contentieux israélo-arabes. La question du Golan demeure bloquée alors que les relations israélo-palestiniennes ont atteint un degré de tension rarement aussi élevé depuis les accords d'Oslo. Même si un accord partiel devrait être trouvé après la rencontre ratée de Camp David des 11 au 25 juillet, il apparaît peu probable que celui-ci conduise à un abaissement notable des tensions tellement l'antagonisme est tangible entre les protagonistes.

Ces conditions politiques défavorables font que l'on devrait s'acheminer vers un texte minimal. Celui-ci reconnaîtrait avant toutes choses la dimension essentiellement politique du processus de Barcelone et ferait de la charte le lieu privilégié du débat entre les différents pays de la zone au niveau des ministres des Affaires étrangères. Il ne saurait être question à ce stade d'une organisation de sécurité collective mais plutôt d'un cadre de dialogue et de négociation. Cependant sa conception doit être éminemment flexible et offrir des options de développement progressif si les conditions politiques venaient à offrir de nouvelles opportunités. Le cadre conceptuel d'application de la charte comprendrait essentiellement les éléments du volet 1 (déjà décrits) de la Déclaration de Barcelone et des éléments tirés du volet 3 comme la lutte contre le terrorisme, le trafic de drogue, le crime organisé et la criminalité transnationale.

La question du respect de la démocratie, des droits de l'homme et de la "sécurité humaine" ne sera pas absente du contenu du texte final. L'évolution vers plus de démocratie et de respect des droits de l'homme devrait être mentionnée dans la charte. Il est cependant vraisemblable que cette dimension soit le parent pauvre du document. De la même façon, le volet économique ne devrait pas rentrer dans le cadre de la charte du fait du contrôle des deniers par l'UE qui souhaite demeurer seul maître de MEDA.

Des possibilités de coopération sous-régionales devraient être assurées, de même que la mise en œuvre de mesures de confiance (dites de

partenariat) propres à favoriser le bon voisinage et une meilleure compréhension des perceptions mutuelles, si possible à travers l'implication des forces armées des différents pays dans des tâches non militaires (coopération en cas de risque majeur ou de catastrophe naturelle, sécurité maritime, etc.).

Enfin, la charte, si un consensus général des Etats partenaires était trouvé, pourrait jouer un rôle en matière de prévention des crises et de coopération en matière de sécurité non directement militaire. Ainsi, des mécanismes de prévention des crises et un centre de prévention pourraient être inclus dans la charte ainsi qu'une Agence de sécurité maritime visant à mieux harmoniser la circulation dans le bassin méditerranéen, et, peut-être, à assurer le contrôle des trafics illicites⁸.

Le contenu final de la Charte sera donc fortement dépendant de la situation politique en Méditerranée fin octobre 2000. Ou les conditions permettant l'obtention d'un texte renforcé seront réunies et on assistera à un moment réellement historique, ou bien les Etats partenaires s'entendront sur un contenu limité mais laissant suffisamment d'espace exploitable pour l'avenir, l'essentiel, c'est-à-dire la survie du processus, ayant été sauvegardé. L'organisation de la sécurité collective en Méditerranée ne va pas de soi. Il faut admettre qu'il s'agit d'un processus de longue haleine. C'est dans la durée, l'obstination et la persévérance qu'un véritable changement politique et de sécurité est possible. Il implique aussi plus d'engagement politique direct de l'Union européenne dans cette zone, la fin des chasses gardées et le courage dans les convictions d'un développement partagé réellement accessible adossé à un véritable Etat de droit.

Même si la sécurité et la stabilité en Méditerranée ont du mal à émerger, il ne faut pas tirer un trait définitif sur le concept de Barcelone. L'idée euro-méditerranéenne, unique en son genre, est désormais une réalité. De plus, en dépit des tensions, la poursuite, bon an mal an, du processus de Barcelone a montré que le mouvement survit, que l'espoir et les aspirations demeurent. Une véritable dynamique existe ; elle doit être relayée désormais au plan politique en recherchant les voies d'une vigoureuse relance. Elle passe sans doute par un engagement plus fort de l'Europe dans la résolution du processus de paix et dans la cohérence avec la politique de sécurité européenne globale en formation.

Il ne faudrait donc pas trop tarder à déterminer une politique qui devra impérativement s'inscrire dans la logique de la PESC. En effet, l'Otan semble chercher à revêtir les oripeaux de Barcelone via le dialogue méditerranéen et exploiter à son profit les ouvertures initiales que les Européens avaient créées à l'occasion de Barcelone. A eux donc de reprendre la main !

Jean-François Daguzan est maître de recherche à la Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS).

Notes :

1. On se souviendra que Jacques Chirac, alors candidat à la Présidence de la République, avait proposé l'idée d'un pacte euroméditerranéen dans son discours de politique étrangère du 16 mars 1995.

2. Voir notre article : "Un pacte de stabilité pour la Méditerranée, un regard français", in Méditerranée, le pacte à construire, Collection Strademed 3, Paris, Publisud, 1997, pp.193-205.

3. Voir, par exemple, Programs for Regional Cooperation, Government of Israël, November 1996.

4. Voir le rapport de Roberto Aliboni du groupe de travail EuroMesCo sur la Charte : Building Blocks for the Euromed Charter on Peace and Stability, Décembre 2000. Voir aussi notre propre contribution "Le dialogue de l'OTAN sur la Méditerranée et l'institutionnalisation de la Charte euroméditerranéenne", in Martin Ortega (ed.) The future of the Euro-mediterranean security dialogue/l'avenir du dialogue euro-méditerranéen en matière de sécurité, Institut de sécurité de l'Union de l'Europe occidentale, Paris, Occasional Papers n°14 march 2000, pp.53-61.

5. Renforcement de la politique méditerranéenne de l'Union européenne : établissement du partenariat euro-méditerranéen, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement, COM (94) 427 final, Bruxelles, le 19.10.1994.

6. Stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la région méditerranéenne présentée par les Chefs d'Etat et de Gouvernements au Conseil européen de Santa Maria da Feira (Portugal) des 19 et 20 juin, Euromed Report, édition n°10 du 20 juin 2000, <http://www.euromed.net>

7. Le texte du programme de travail de la Présidence française concernant la Méditerranée ne trompe pas dans les précautions oratoires qu'il affiche : "compte mener à bien les travaux permettant l'adoption d'une Charte euroméditerranéenne pour la paix et la stabilité. (...) Si les conditions sont réunies, la Présidence organisera le 14 novembre une conférence..." Programme de travail de la Présidence, 1er juillet 2000 n°3417/2 :00, Euromed Report, éd. n°13 du 7 juillet 2000, <http://www.euromed.net>

8. Pour une analyse exhaustive des mesures de confiance et des problèmes de gestion des crises en Méditerranée voir notre article : "Confidence Building Measures, Disarmament and Crisis Prevention : A view from the North", in Euro-Mediterranean Partnership for the 21st Century, H-G Brauch, A. Marquina & A. Biad (eds), Collection Strademed n°8, MacMillan /StMartin, London-New York, 2000, pp.95-111 ; et aussi, "Prévention des crises et des conflits : quelles perspectives pour la Méditerranée ?", in L'Europe et la prévention des crises et des conflits, Robert Bussièrre (dir.), L'Harmattan, Paris, 2000, pp.173-193.