

Comment l'Union européenne peut-elle favoriser la relance du volet « politique et sécurité » du Processus de Barcelone ?

Introduction :

Le dixième anniversaire de la déclaration de Barcelone conduit nécessairement à se pencher sur le chemin parcouru et sur l'avenir du processus engagé. Dans le domaine « politique et sécurité » le bilan est contrasté.

Les initiatives en Méditerranée visant à instaurer la paix et la stabilité sont nombreuses et peinent à produire des effets concrets : Processus de Barcelone (PB), Dialogue méditerranéen de l'OTAN¹ (DM), volet méditerranéen de l'OSCE², volet méditerranéen de la politique de sécurité et de défense de l'UE³ (PESD), dialogue 5+5 ... Les États-Unis développent de plus un projet, le « Broader Middle East and North Africa » (BMENA) qui amalgame les pays s'étendant de Casablanca à Karachi.,

Les pays méditerranéens sont embarrassés par la superposition des différents modes de relations qui leur sont proposés, plus particulièrement par l'UE à travers le PB et la PESD.. La confusion qui en résulte tant de la part des Européens que chez les Méditerranéens de la rive Sud contribue à freiner les progrès de ces deux démarches dans le domaine « sécurité et défense » : quelle différence entre la PESD et le volet «sécurité et défense » du PB ? De quelle initiative relève telle ou telle proposition de coopération ?

Il convient donc, tout d'abord, de préciser le contenu de ces deux actions afin de les distinguer, avant de proposer des pistes de réflexions pour mieux articuler le PB et les développements de la PESD afin d'éviter les ambiguïtés qui desservent le Processus en semant le doute sur les objectifs poursuivis.

¹ OTAN : Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

² OSCE : Organisation de sécurité commune en Europe

³ UE : Union européenne

I) Processus de Barcelone et PESD en Méditerranée

A) Deux concepts distincts

Le volet « politique et sécurité » du PB : un partenariat entre les 35 pays membres

Le Sommet de Barcelone aboutissait, le 28 novembre 1995, à une déclaration élaborée comme « l'acte fondateur du dialogue euro-méditerranéen ». Ce partenariat a marqué un nouveau départ pour les relations entre les deux rives de la Méditerranée, associant l'UE et dix pays partenaires au Sud⁴.

Ce partenariat euro-méditerranéen est fondé sur une approche globale et multilatérale qui le distingue de toute autre initiative. Il a vocation, à terme, à se substituer aux accords bilatéraux existants et vise à établir « une zone de dialogue, d'échanges et de coopération qui garantisse la paix, la stabilité et la prospérité » en Méditerranée.

Une autre originalité du PB réside dans la notion de partenariat volontaire qui récuse tout caractère contraignant et *a fortiori* coercitif. Cette particularité est fondamentale. Contrairement à l'initiative américaine de BMENA, qui peut-être ressentie comme intrusive, le partenariat euro-méditerranéen s'appuie sur une approche collégiale. A la vision géographique d'un Grand Moyen-Orient très élargi, la démarche euro-méditerranéenne oppose celle d'une solidarité, attentive aux spécificités de chacun des partenaires et celle d'une concertation de proximité.

Le partenariat voulu par la déclaration de Barcelone est fondé sur la conscience de l'existence d'intérêts communs identifiables. Il vise à créer les conditions d'une relation de coresponsabilité, induisant une part de concession de chacun pour le bien commun.

Cette démarche a été complétée depuis, par la volonté de l'UE d'inciter ses pays-membres à renforcer leur coopération avec les pays du Sud pour une meilleure sécurité en Méditerranée.

⁴ Le PB réunit les États membres de l'UE et les États méditerranéens (sauf Libye), soit 35 pays : 15 (devenus 25) pays de l'UE + 12 (devenus 10) riverains du Sud (Maroc, Algérie, Tunisie, Égypte, Jordanie, Liban, Syrie,

La dimension méditerranéenne de la PESD : une démarche unilatérale de l'UE à l'égard de la Méditerranée

La Méditerranée est une zone d'instabilité. L'Europe est consciente des dangers (terrorisme, prolifération des armes de destruction massive, immigrations clandestines, déliquescence des États...). Redoutant des répercussions sur son propre territoire, elle a décidé de donner une dimension méditerranéenne à sa PESD lors du Conseil de Feira⁵ en adoptant la « Stratégie commune à l'égard de la région méditerranéenne ».

En effet, l'UE craignant que le cadre partenarial, établi par le PB qui fonctionne sur le principe du consensus, puisse dans certaines circonstances manquer d'efficacité, a souhaité se doter, dans la zone méditerranéenne, des instruments nécessaires à la défense de ses intérêts propres. Elle a alors adopté, vis-à-vis de la région sud-méditerranéenne, une approche particulière qui peut être qualifiée d'unilatérale. Il s'agit du volet méditerranéen de la PESD. Celui-ci prévoit que des pays amis peuvent coopérer, s'ils le souhaitent, selon des modalités définies par l'UE, sans toutefois avoir la possibilité d'infléchir les décisions ou les choix.

Ainsi, il est prévu que les pays signataires du PB puissent participer aux exercices, sur invitation en tant qu'observateurs ou joueurs, et aux opérations (le Maroc et la Turquie participent à l'opération ALTHEA en Bosnie).

Les deux concepts, volet politique et sécurité du PB et PESD sont donc distincts, le premier relevant d'un partenariat aux responsabilités partagées, le second recouvrant une politique discrétionnaire ouverte à participations. Mais au-delà de ces différences de nature, les cadres institutionnels dans lesquels s'expriment PB et PESD sont eux aussi dissemblables.

Autorité palestinienne, Israël, Turquie). Il se décompose en trois volets : « politique et sécurité », « économique et financier », « culturel et social ».

⁵ Conseil européen de Feira en juin 2000 « Pour ce qui est des questions de sécurité, l'UE a l'intention de réfléchir, dans le cadre de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense qu'elle met en place actuellement, à la manière de renforcer, dans la région et avec ses partenaires méditerranéens, la sécurité fondée sur la coopération »

B) Deux cadres institutionnels différents

Le volet politique et sécurité du PB : une prise de décision soumise aux partenaires

La déclaration de Barcelone prévoit que les ministres des Affaires étrangères des différents pays membres du partenariat euro-méditerranéen se réunissent périodiquement pour assurer le suivi de l'application de la Déclaration et pour définir les actions propres à atteindre les objectifs du partenariat.

Un « Comité euro-méditerranéen du Processus de Barcelone » au niveau des hauts fonctionnaires, composé de la Troïka de l'UE et d'un représentant de chaque partenaire méditerranéen tient des réunions périodiques pour préparer la rencontre des ministres.

Les tâches de préparation et de suivi de ces diverses réunions sont assumées par les services de la Commission européenne.

Lorsque qu'un pays fait une proposition, cette dernière est adoptée sur la base du consensus et la décision est prise par les hauts fonctionnaires. Du fait de l'absence d'un budget propre au PB, les actions sont financées par les fonds européens.

Cette complète dépendance financière de l'UE conduit cette dernière à exercer une prépondérance qui ne peut être niée. Néanmoins la démarche globale reste celle d'un partenariat réel où les décisions sont prises collégialement et les responsabilités sont partagées.

La PESD en Méditerranée : un cadre de décision européen intergouvernemental

La PESD, instituée en complément de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), par les conclusions du Traité de Nice en 2000, a pour objet d'ouvrir la possibilité de définir « une politique de défense commune qui pourrait conduire à une défense commune ».

Bien évidemment, aujourd'hui plus que jamais, une stratégie de sécurité de l'UE ne peut se limiter aux frontières des pays-membres. La sécurité de l'UE est étroitement dépendante de la sécurité et de la paix chez ses voisins, voire au delà. C'est ainsi que la PESD est contrainte de prendre en considération tant la situation intérieure, que les contraintes internationales des pays du Sud de la Méditerranée.

Des arrangements pour la consultation et la participation de pays tiers ont été mis en place. Ils s'appliquent prioritairement aux pays européens membres de l'OTAN mais non membres de l'UE, aux pays candidats à l'UE, à la Russie, à l'Ukraine et au Canada. Ces pays rencontrent régulièrement la Troïka de l'UE, au niveau du Comité politique et de sécurité⁶ ou des directeurs politiques.

La relation est plus informelle avec les pays méditerranéens qui attendront octobre 2003 pour être conviés aux réunions du Comité politique et de sécurité. Les pays du Sud, membres du PB, ont donc du fait de la priorité définie ci-dessus, des statuts différents vis-à-vis de l'UE. Ainsi la Turquie, membre de l'OTAN, se distingue-t-elle des autres pays tiers.

Malgré cette volonté affichée par l'Europe de mieux associer les pays méditerranéens du Sud, les lignes directrices de la PESD demeurent du ressort des seuls Européens qui prennent leurs décisions à 25 et proposent, seulement, dans un deuxième temps et à certains pays méditerranéens de s'associer, en tant qu'observateurs ou participants à ses activités.

II) Mieux coordonner la PESD et le Processus de Barcelone

A) Des démarches qui se confondent et stagnent

Alors que les deux démarches du PB (volet politique et sécurité) et de la PESD relèvent de « philosophies » bien différentes, la confrontation aux difficultés pratiques, politiques et économiques a conduit dans les faits à une confusion des objectifs.

⁶ Structure permanente au profit de la PESD, le COPS suit l'évolution de la situation internationale, contribue à la définition des politiques et surveille la mise en œuvre de celles-ci. Il est composé de représentants nationaux.

- La prospérité du Sud passant par la sécurité en Méditerranée, elle-même conditionnant celle de l'Europe, l'UE a souhaité valoriser la solidarité indispensable du Sud avec le Nord à travers la PESD. Ce faisant les objectifs de la PESD se confondent avec ceux du volet politique et sécurité du PB.
- Les protagonistes du PB sont les mêmes que ceux qui se retrouvent dans la relation entre UE et interlocuteurs du Sud, à travers la PESD, tandis que la zone géographique concernée est identique.
- Les fonds de l'UE constituent les seules ressources des deux démarches. L'absence de budget dédié au volet politique et sécurité du PB, et donc son étroite dépendance des fonds européens, n'ont pas permis de développer une stratégie autonome du PB.

Ces deux démarches aux fondements bien distincts finissent par se confondre, devenant ainsi peu lisibles pour nos partenaires. La co-responsabilité recherchée par le PB s'étirole jusqu'à disparaître, transformant ce dernier en un outil de l'UE qui propose à un Sud déresponsabilisé et critique des solutions jugées toujours insuffisantes.

Par ailleurs, l'environnement géopolitique a beaucoup changé depuis 1995. Il est moins favorable aux relations euro-méditerranéennes.

- l'espoir qui prévalait, du fait des avancées des négociations d'Oslo, a aujourd'hui pratiquement disparu. Le contexte international (deuxième intifada, guerre d'Irak, ...) est devenu nettement défavorable à un partenariat qui nécessite confiance et sérénité.
- La règle du consensus, qui fonde la légitimité des décisions du partenariat euro-méditerranéen, était envisageable lorsque la Méditerranée constituait un point focal de l'intérêt de l'UE. L'élargissement de celle-ci à 25 membres a changé les perspectives : le voisinage est-européen est aujourd'hui un concurrent puissant. La nouvelle politique de voisinage est, dans ce domaine, un signal fort délivré par l'UE que le Sud a parfaitement entendu : la Méditerranée n'est plus le seul objet d'un processus mais seulement l'un des volets d'une stratégie.
- Cette désaffection est encore aggravée par les jugements critiques émis par certains pays européens sur les résultats des dix dernières années : les efforts de l'UE n'ont pas été

Il est assisté d'un groupe de travail politico-militaire, d'un comité des aspects civils de gestion de crises, ainsi

récompensés car ils n'ont pas conduit à une modification sensible, des systèmes politico-sociaux du Sud. Cette appréciation fait écho au souci de bonne gouvernance devenue une exigence première.

Aussi contestable que puisse être ce type d'assertion, compte tenu des obstacles existants, il est parfois instrumentalisé pour jeter le discrédit sur les initiatives européennes vis-à-vis de la Méditerranée et ainsi réorienter les priorités vers d'autres horizons. Les jugements ainsi émis sont rarement innocents.

- Enfin, les projets américains, résumés dans le concept de BMENA, portent certains pays européens à emboîter le pas des États-Unis, en incluant la Méditerranée dans une vaste entreprise de démocratisation coercitive visant à établir un modèle libéral unique de Casablanca à Karachi.

Aujourd'hui l'ensemble de ces paramètres conduit les deux démarches, PESD et PB, à être amalgamées dans un même jugement peu favorable, tant du Nord que du Sud. Face à ces tendances les pays du Sud désespèrent de trouver des solutions à leurs problèmes et perdent confiance en l'UE. L'incompréhension gagne et les situations sociales peuvent se détériorer gravement. La misère fait le lit des plus extrémistes. La sécurité de l'UE n'est certainement pas améliorée. Les pays du Sud peuvent être tentés par les sollicitations des États-Unis, aujourd'hui très actifs dans l'espace méditerranéen vu comme un sous ensemble du BMENA, dont l'importance est essentiellement liée à l'accès aux ressources pétrolières ou à la liberté stratégique d'action au Proche et Moyen-Orient. Les intérêts des États-Unis ne sont pas toujours cohérents avec ceux de l'UE ... Il semble utile et sans doute urgent de rechercher des pistes pour renverser cette tendance.

B) Des pistes de réflexion pour assurer la sécurité et la prospérité en Méditerranée

Le PB (volet politique et sécurité) et la PESD sont victimes d'un manque de lisibilité. Il importe de les distinguer en leur attribuant des moyens d'action dédiés. Le volet politique et sécurité du Processus doit disposer de sa propre autonomie : il ne peut y avoir de réel partenariat, et donc responsabilisation, que si les partenaires disposent de ressources dédiées dont ils assument la gestion à travers des décisions partagées.

Dans le même souci, il semble nécessaire de donner plus de visibilité aux décisions prises par les partenaires en identifiant clairement un organisme en charge tant de formaliser et de diffuser les choix et les orientations adoptés que du suivi de leur exécution. Une structure permanente du PB pourrait ainsi être créée sous la forme d'un Conseil permanent qui, rassemblant les ambassadeurs, aurait pour tâche d'élaborer une politique de sécurité commune à tous les partenaires. Il serait assisté d'un secrétariat chargé, sous la direction d'un Secrétaire général, du suivi des décisions prises.

Le besoin de distinction entre ces deux instruments que sont la PESD et le volet politique et sécurité du PB, n'implique pas qu'ils doivent s'ignorer. Il est même souhaitable d'organiser une véritable synergie entre ces deux enceintes. Aujourd'hui, le Comité politique et de sécurité (COPS) de l'UE participe aux sessions Euro-Méditerranée pour informer les pays méditerranéens des avancées de la PESD. Des relations formalisées entre le COPS et le secrétariat permanent proposé pourraient répondre à ce besoin.

Enfin il importe de renforcer les volontés politiques des deux côtés de la Méditerranée. Pour cela, il est sans doute plus efficace de procéder par étapes en adoptant délibérément des cadres sous-régionaux et des objectifs modestes, ayant vocation à s'étendre ultérieurement. L'exemple de l'initiative « sécurité et défense » en format « 5+5 »⁷ peut sans doute être étendu à d'autres zones. Ces démarches sous-régionales doivent être promues. Des initiatives adaptées, inspirées de l'expérience du « 5+5 », pourraient être tentées en Méditerranée centrale ou orientale.

Conclusion :

Dans un contexte international chargé d'incertitudes et de fragilités, la Méditerranée constitue une source particulière d'instabilité, de tensions et de risques qui mérite une grande attention. Elle constitue d'ailleurs l'une des zones cibles privilégiées du terrorisme transnational islamiste : Turquie, Égypte, Tunisie, Maroc, Espagne, Grande Bretagne etc..

⁷ Le Forum pour le Dialogue en Méditerranée occidentale, mieux connu sous le nom de "Dialogue 5+5" s'est tenu à Rome le 10 décembre 1990, à l'initiative de la France. Il rassemblait : l'Algérie, la France, l'Italie, la Libye, Malte, la Mauritanie, le Maroc, le Portugal, l'Espagne et la Tunisie. Ce mécanisme vise à renforcer et à enrichir le dialogue politique, économique et culturel entre les deux rives de la Méditerranée.

Conscient de cet état de fait, tant les Américains que les Européens ont multiplié initiatives et efforts depuis une dizaine d'années dans cette zone.

Les relations bilatérales entre les pays riverains du Sud et ceux du Nord sont solides et généralement bien ciblées et efficaces. En revanche, les progrès se révèlent beaucoup plus difficiles en ce qui concerne les initiatives collectives. Le volet politique et sécurité du PB et le volet méditerranéen de la PESD peinent à émerger car ils sont l'objet de confusion, même si d'autres causes plus profondes s'ajoutent.

Pour retrouver des chances de succès, dans ces deux démarches et spécifiquement dans celle du volet politique et sécurité du PB, il semble aujourd'hui nécessaire de faire un effort pour valoriser ce qui distingue chacune des deux initiatives.

Cette distinction passe par une organisation plus structurée du Processus et par l'affectation de ressources qui lui soient dédiées.

La PESD pourra ainsi développer son action conformément à sa propre logique et sans ambiguïté.

Certes ces pistes de réflexion ont un coût. Leur mise en œuvre nécessite une véritable volonté politique qui ne pourra émerger que si les pays les plus concernés, au Nord, sont en mesure de faire valoir l'intérêt d'une région méditerranéenne sûre et prospère pour la sécurité de l'UE. Dans le même temps, il conviendra d'obtenir l'adhésion des pays du Sud en les convaincant qu'il s'agit là d'intérêts communs partagés, et surtout que l'UE a la volonté de conduire une véritable stratégie et s'en donne les moyens.

L'enjeu est d'importance. La sécurité de l'Europe en dépend évidemment. Si le volet politique et sécurité du Processus et celui méditerranéen de la PESD continuent à stagner on peut redouter que nos partenaires du Sud perdent complètement confiance et n'adhèrent plus aux objectifs qu'a fixés le Processus, se laissant aller à des choix qui seraient lourds de menaces à moyen terme et donc inquiétants pour l'avenir de la région,.

Ils peuvent aussi se tourner exclusivement vers les États-Unis et répondre à leurs sollicitations. L'UE qui n'aura pas su apporter l'attention suffisante à son voisinage méridional et aura laissé traiter l'avenir de cette région dans un cadre extensif, perdra toute légitimité dans ses relations avec les pays riverains du Sud de la Méditerranée.

Le contre amiral (2S) Jean-François Coustillère⁸
avec la contribution de Melle Sylvie Benchemmakh

Etudiante (Master 2)

⁸ Le contre-amiral (2S) Jean-François Coustillère est consultant sur les questions de politique et de sécurité en Méditerranée