

L'UE ET L'OTAN : DEUX APPROCHES DISTINCTES DE COOPERATION EN MEDITERRANEE

Introduction :

L'espace méditerranéen est extrêmement divers et hétérogène, sur le plan humain, culturel et sociétal. Géographiquement, il constitue une zone de rencontre entre l'Europe, l'Afrique et l'Asie. Mais il est aussi à l'intersection des mondes romain, musulman et orthodoxe, ainsi que l'a magistralement souligné Fernand Braudel¹ qui y voyait une merveilleuse source d'enrichissement. En revanche, Samuel Huntington s'emploiera à dénoncer les risques qu'engendrent une pareille ligne de fracture, véritable ligne de front entre les civilisations « occidentale », « islamique » et « slave-orthodoxe »².

Les Européens conscients que la sécurité de leur continent était étroitement liée à celle de la région méditerranéenne, s'emploient à y construire un espace de sécurité et de stabilité. Dès 1990, sur initiatives de l'Espagne et de l'Italie, le projet d'une Conférence sur la sécurité et la coopération en Méditerranée est lancé. En 1992, lors de la Déclaration de Petersberg, l'UEO instaure un dialogue avec les pays du Maghreb ; en 1994 l'OSCE invite l'Algérie, l'Egypte, l'Israël, le Maroc et la Tunisie à ses réunions ministérielles ; puis en novembre 1995, les quinze Etats de l'UE et les douze Etats du Sud et de l'Est de la Méditerranée (l'Algérie, le Maroc, la Tunisie, l'Egypte, l'Israël, la Syrie, le Liban, la Jordanie, Malte, Chypre, la Turquie ; ainsi que l'Autorité palestinienne. La Libye est écartée car soupçonnée de terrorisme) lancent le Processus de Barcelone, par l'adoption d'une déclaration ayant pour ambition d'être l'acte fondateur d'une relation forte euro-méditerranéenne.

L'OTAN à son tour, en 1994, cherche elle aussi à nouer des liens avec la rive sud de la Méditerranée. Elle met en place le Dialogue méditerranéen³, avec l'Egypte, l'Israël, la Jordanie, le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie⁴,

Enfin en 2000, l'Union européenne (UE), dans le cadre de la stratégie commune à l'égard de la

¹ F. Braudel, *La Méditerranée. L'espace et l'histoire*, Flammarion, Paris, 1985, pp. 158 à 159.

² Huntington, dans son ouvrage « Clash of civilizations » en 1992, distingue entre 7 et 8 « civilisations » : occidentale, confucéenne, japonaise, islamique, indoue, slave-orthodoxe, latino-américaine et peut être africaine.

³ Dans la suite du document l'expression « Dialogue méditerranéen » s'entendra comme « Dialogue méditerranéen de l'OTAN »

⁴ L'Algérie rejoindra le DM en mars 2000

région méditerranéenne définie à Feira, fixe à sa politique européenne de sécurité et de défense (PESD), une véritable orientation méditerranéenne. Le but est de renforcer la capacité de l'UE à agir au profit de la sécurité dans cette région en développant d'étroites relations avec les partenaires pour la lutte anti-terroristes, pour la transparence de la PESD, pour le respect des droits de l'Homme et pour la réponse aux catastrophes naturelles.

Dès lors, le mouvement en faveur de l'établissement de relations plus confiantes entre les deux rives de la Méditerranée est largement considéré comme nécessaire et souhaitable. La plupart des organisations internationales - européennes ou mondiales - s'efforcent de contribuer, à travers des initiatives de dialogue ou de coopération, à la sécurité de l'espace méditerranéen. De fait, deux d'entre elles seulement conduisent des actions significatives l'UE et l'OTAN.

Le lancement du dialogue méditerranéen de l'OTAN et du partenariat euro-méditerranéen, constitue un événement important de l'histoire de la région. La Méditerranée, qui retenait le plus souvent l'attention en raison des crises, des rivalités et des affrontements qui s'y déroulaient, fait l'objet d'efforts internationaux concertés en vue d'y établir un espace de paix, de stabilité et de prospérité partagées. L'objectif est novateur. L'UE et l'OTAN accordent enfin à la Méditerranée la priorité que certains appelaient de leurs vœux depuis fort longtemps. Ces deux organisations, distinctes autant par leurs compositions que par leurs objectifs, définissent alors des politiques sensiblement différentes :

- L'UE met en place une forme de coopération globale et ambitieuse, à la fois politique, militaire, économique et sociale. Ces initiatives euro-méditerranéennes sont l'aboutissement d'une politique graduelle s'appuyant sur une coopération multilatérale ancienne entre les pays méditerranéens du Nord et du Sud. Elles supposent un effort des deux rives de la Méditerranée au nom de la préservation d'intérêts communs⁵.

- Le dialogue méditerranéen, initié par l'OTAN, fixe des objectifs plus étroits mais plus rapidement concrets. Il s'agit d'établir un dialogue militaire avec les pays méditerranéens du Sud pour construire la confiance en vue d'assurer la sécurité collective et la stabilité de la région.

Ainsi, convient-il tout d'abord d'observer les fondements et les objectifs des systèmes de coopération en Méditerranée dans le cadre européen et « otanien », avant d'en décrire les réalisations et d'en apprécier les résultats.

I – Les principes justifiant la coopération en Méditerranée

La situation post-guerre froide, et plus particulièrement les événements du 11 septembre 2001, ont mis en évidence de nouvelles menaces transnationales. La notion de menace à la sécurité est désormais très large ; elle comprend un ensemble hétérogène d'éléments comprenant l'action militaire des Etats, le terrorisme notamment transnational et les affrontements infra-étatiques, mais aussi les périls écologiques, les pressions migratoires et le sous-développement économique, politique, et culturel. L'UE et l'OTAN conduisent alors des politiques distinctes, qui visent à intensifier ou à valoriser leurs relations en Méditerranée, en mettant en œuvre leurs outils spécifiques.

A) L'Union Européenne : une démarche entre coopération et partenariat

Consciente du caractère diffus et protéiforme de cette insécurité, l'UE définit son action pour la sécurité en optant pour une démarche globale et extensive.

Cette position européenne, plus particulièrement exprimée à l'occasion de la déclaration du Processus de Barcelone en novembre 1995, est confirmée par la politique adoptée par le Conseil Européen de Cologne en juin 1999. Celui-ci renforce le volet défense de la PESC, en instituant la PESD, et se trouve consolidée par l'annonce en 2000 de la « Stratégie Commune de l'UE pour la région méditerranéenne »⁶.

La PESD est fondée sur une appréciation élargie de la sécurité appréciée comme le résultat de facteurs politiques, économiques, sociaux et de développement, tout autant que militaires. Elle implique un dialogue constant entre les membres de l'UE et leurs voisins, en faveur d'une coopération destinée à faire face aux conflits et à toutes les formes d'insécurité. Pour atteindre cet objectif, l'UE s'emploie à orienter sa politique intérieure et extérieure de façon à résoudre les difficultés identifiées. Mais elle demande également leur participation aux partenaires méditerranéens qui doivent être conscients qu'il s'agit là de défendre des intérêts communs. Le terrorisme, la criminalité organisée transnationale, l'immigration clandestine, la fraude douanière et fiscale, les risques écologiques ou encore les problèmes sanitaires constituent des risques qui intéressent tout autant le Nord que le Sud. La prévention des conflits et la gestion des crises relèvent de la même appréciation. L'espace

⁵ Déclaration de Barcelone 27-28 novembre 1995 : « Les participants expriment leur conviction que la paix, la stabilité et la sécurité de la région méditerranéenne sont un bien commun qu'ils s'engagent à promouvoir et à renforcer par tous les moyens dont ils disposent. »

⁶ Conseil européen de Santa Maria de Feira, juin 2000

méditerranéen est trop interdépendant pour que ce type de problèmes puisse se résoudre sans une étroite concertation et une forte coopération.

Ainsi dans le cadre de la PESD, l'UE identifie ses intérêts et ses priorités d'action pour renforcer, à son profit, la sécurité dans la région. Cependant, cette sécurité peut difficilement être obtenue sans la coopération des pays du Sud de la Méditerranée qui ont d'ailleurs, dans ce domaine des intérêts convergents avec ceux de l'UE.

Cette nécessaire coopération pour un traitement global des questions de sécurité impose, de la part de l'UE, la mise en œuvre d'instruments très divers, en faveur de la prévention des conflits, tels que, notamment, des aides financières, des dispositions commerciales, des arrangements juridiques et des actions diplomatiques. Elle suppose donc une action coordonnée entre les trois piliers de l'UE⁷, concernant à la fois la PESC et de la PESD, le pilier communautaire et celui relatif à la coopération judiciaire en matière pénale.

Vue du Sud de la Méditerranée, cette démarche de la PESD n'est cependant pas perçue de façon très favorable car elle relève d'une initiative unilatérale voulue par l'UE. Il est certain que la PESD, à l'instar d'une politique nationale étrangère ou de Défense, a pour objet principal la sécurité de l'UE. Même si l'UE, à travers l'institutionnalisation du dialogue sécuritaire dans le cadre de la coopération euro-méditerranéenne, s'efforce de souligner que cette politique bien loin de nuire aux intérêts des pays du Sud, leur est également profitable, les réserves restent fortes. Les pays arabes méditerranéens, subissant face au Nord un rapport de force défavorable, appellent de leurs vœux une démarche de véritable sécurité coopérative en Méditerranée. Certains envisagent même une cogestion de cette politique de sécurité de l'UE qui leur permettrait de participer aux choix décisionnels.

Cette dernière ambition semble délicate à satisfaire. Elle reviendrait à ouvrir les institutions de l'UE à des non-membres ce qui paraît peu convenable. Les décisions souveraines de l'UE ne peuvent pas être soumises à l'aval extérieur.

En revanche, il est certain qu'il importe d'apporter une réponse à ces craintes et que la démarche d'une sécurité coopérative peut être un début de solution. Dans cette perspective, le renforcement d'un dialogue de sécurité étroit et institutionnalisé comme le préconise le projet de

⁷ Le premier pilier, communautaire, qui regroupe l'ensemble des politiques et des actions communes concernant le marché unique et l'union économique et monétaire ;

- le deuxième pilier, consacré à la PESC, dont en particulier, la PESD ;

- du troisième pilier, consacré à la justice et aux affaires intérieures (JAI) ;

Charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité⁸ proposé en 1999, peut constituer une réponse appropriée.

Cette charte, véritable instrument pour la mise en oeuvre des principes de la Déclaration de Barcelone, apparaît bien, en effet, comme la pièce maîtresse du Partenariat euro-méditerranéen. C'est par elle que peuvent s'instituer une réelle confiance, un dialogue multilatéral fécond et un partenariat respectueux des intérêts de chacun.

En associant, dans un dessein commun, l'institution d'un dialogue politique pour la démocratisation et la sécurité, le développement économique par le libre-échange et la coopération et le rapprochement des cultures et des sociétés civiles, la Déclaration de Barcelone, adoptée le 28 novembre 1995, apparaît être le cadre le plus rationnel pour promouvoir une politique globale et multilatérale visant à établir « une zone de dialogue, d'échange et de coopération qui garantisse la paix, la stabilité et la prospérité »⁹ en Méditerranée.

Ce partenariat associe une UE désireuse de conforter ses attaches au Sud au moment de son élargissement à l'Est, et douze pays partenaires¹⁰ déterminés à trouver leur place dans un monde en pleine évolution. Ainsi vingt sept pays, aujourd'hui devenus trente cinq, manifestent leur volonté de coordonner leur action, en pleine liberté, sans leader et en partenariat réel, pour un avenir meilleur de leur région.

La démarche adoptée, originale dans sa finalité, se situe à mi-chemin entre l'aide au développement classique qu'assure l'Union, notamment auprès des pays dits ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique), et l'adhésion pure et simple. Une autre originalité réside dans l'approche retenue, qui forte de la conviction que les questions de sécurité en Méditerranée ne peuvent pas être dissociées des autres composantes qui fondent la vie d'un pays, embrasse trois volets apparemment distincts, et pourtant intimement liés :

- un volet politique pour favoriser la paix et la sécurité à travers le respect de principes qui touchent à la fois à l'organisation politique interne des Etats partenaires, comme à la conduite de leur politique étrangère. Ce volet recouvre aussi le développement de la démocratie et de l'Etat de droit ainsi que le respect des droits de l'homme, avec pour objectif de créer un climat

⁸ 3^{ème} conférence Euro-Méditerranée de Stuttgart – 16 avril 1999 : « La charte servira d'instrument pour la mise en oeuvre des principes de la Déclaration de Barcelone lorsqu'il s'agira de questions de paix et de stabilité. A cette fin, la charte prévoira un dialogue politique renforcé ainsi que la mise en place, dans le cadre d'un processus évolutif et progressif, de mesures de partenariat, de mesures visant à améliorer les relations de bon voisinage et la coopération régionale et de mesures de diplomatie préventive. La fonction principale du dialogue politique renforcé sera de prévenir les tensions et les crises et de maintenir la paix et la stabilité dans la région grâce à une sécurité coopérative. »

⁹ Attendus de la Déclaration de Barcelone, 27-28 novembre 1995

de coopération durable par la mise en place de mécanismes de prévention des crises et de mesures de confiance et de sécurité susceptibles de déboucher sur l'adoption d'une charte euro-méditerranéenne de paix et de stabilité ;

- un volet économique et financier, qui rompt avec la politique de préférence commerciale, en retenant l'année 2010 comme date objectif pour l'instauration d'une zone de libre-échange entre l'UE et les pays partenaires. La déclaration initiale rappelle également l'engagement de l'UE à se doter, dès 1995, de moyens financiers conséquents (à travers le programme MEDA 1995 à 2000, qui sera suivi de MEDA 2 de 2000 à 2005) pour le financement de projets locaux et régionaux dans des domaines ciblés par un programme de travail;

- un volet social, culturel et humain, permettant le dialogue entre les peuples, la compréhension mutuelle et les échanges entre les sociétés civiles. Une coopération accrue dans les domaines de la santé, l'organisation des flux migratoires, le terrorisme, le trafic de drogue et du crime organisé sont également des priorités.

Le partenariat euro-méditerranéen est ainsi la seule démarche multinationale établissant un lien direct et structuré entre ces trois domaines pour le maintien de la stabilité dans la région, tandis que le Dialogue méditerranéen de l'OTAN, tend encore à privilégier des échanges plus diplomatiques et militaires.

B) Le Dialogue méditerranéen de l'OTAN

L'OTAN, à l'issue de la dislocation de l'Union soviétique et de l'intégration des démocraties de l'Est aux institutions euro-atlantiques, change de nature et de terrain d'intervention,. L'intérêt de l'OTAN se déplace vers la Méditerranée, jugée d'importance stratégique. La sécurité de l'Europe trouve son corollaire dans le maintien de la sécurité et de la stabilité de la région méditerranéenne. Ainsi, le Dialogue méditerranéen est institué en janvier 1994 lors du Sommet de Bruxelles¹¹. L'objectif de cette initiative, fondée sur le dialogue, est de contribuer à la stabilité dans la région méditerranéenne. Il vise aussi à instaurer une meilleure compréhension mutuelle, à favoriser la coopération et à améliorer, dans les pays méditerranéens participants¹², l'image de l'OTAN. L'alliance est, en effet, souvent perçue

10 l'Algérie, le Maroc, la Tunisie, l'Égypte, l'Israël, la Syrie, le Liban, la Jordanie, Malte, Chypre, la Turquie et l'Autorité palestinienne

¹¹ *Communiqué final du Conseil de l'Atlantique nord – Bruxelles 1er décembre 1994 – article 19/24 : « Les participants au sommet de l'OTAN ont réitéré la conviction que la sécurité en Europe est fortement influencée par la sécurité en Méditerranée. Comme convenu à notre réunion d'Istanbul, nous avons examiné des mesures proposées pour promouvoir le dialogue et nous sommes prêts à établir des contacts, au cas par cas, entre l'Alliance et les pays méditerranéens non membres, en vue de contribuer au renforcement de la stabilité régionale. »*

¹² *Les pays partenaires au lancement, soit en 1994, sont le Maroc, la Mauritanie, l'Égypte, Israël, puis la Tunisie en février 1995, la Jordanie en novembre 1995 et enfin l'Algérie en 2000.*

comme un instrument de défense, donc de protection, de l'Europe contre les menaces venant notamment du Sud. Elle est aussi soupçonnée comme un outil dominé par les Etats-Unis qui l'utilise à des fins nationales.

La souplesse de ce dialogue permet au nombre de partenaires de croître et au contenu du Dialogue d'évoluer dans le temps. Il s'exerce le plus souvent en multilatéral (26+7) qu'en bilatéral (26+1), mais c'est bien dans ce dernier format que les échanges sont les plus riches. Le Dialogue est non discriminatoire, offrant à tous les Partenaires méditerranéens la même base de participation à des activités en coopération et à des discussions avec l'OTAN. L'étendue et l'intensité de la participation des partenaires demeurent libres, d'ailleurs ils sont normalement tenus de financer eux-mêmes leur contribution aux activités menées dans le cadre du Dialogue. Ce principe d'autofinancement limite non seulement le nombre de candidats, mais aussi le degré de leur engagement. Néanmoins, dans certaines circonstances, une aide financière de l'OTAN peut être envisagée, au cas par cas, pour autant que les budgets dont dispose l'OTAN le permettent.

Les raisons justifiant ces nouvelles orientations méditerranéennes de l'OTAN sont multiples :

L'OTAN, trouve tout d'abord en Méditerranée un terrain d'application pour sa nouvelle mission de gestion de crises. Sa présence dans la région, alors même que la menace soviétique a disparu, s'en trouve du même coup justifiée. En outre, la Méditerranée concentre un ensemble de risques nouveaux qui se substituent à la menace de l'époque bipolaire. Ils ne peuvent pas laisser indifférent une telle instance de sécurité collective. Le terrorisme, les guerres en ex-Yougoslavie et dans le Golfe ont démontré que la sécurité en Europe demeure un acquis fragile, voire même parfois un enjeu. Ces événements ont permis à l'Alliance de justifier l'élargissement de son champ d'action. Cet engagement nouveau de l'OTAN, permet par ailleurs aux Etats-Unis, à travers une alliance multinationale, à la fois de conserver leur accès à l'ensemble de la région méditerranéenne et aussi d'asseoir leur influence en Europe par une présence confortée sur la rive sud du continent. En témoigne, l'insistance qu'ils ont manifestée en 1996 pour conserver à un officier américain l'attribution du Commandement des Forces alliées du Sud Europe (CINCSOUTH), contre la proposition française visant à confier cette fonction à un Européen.

A la suite des attentats du 11 septembre 2001, la détermination de l'OTAN, à développer le Dialogue méditerranéen est explicite, au nom de la lutte contre le terrorisme et du renforcement

de la coalition. Cette volonté est exprimée lors du Sommet de Prague (2002) et plus clairement encore au Sommet d'Istanbul, en juin 2004. L'OTAN veut faire du Dialogue méditerranéen un partenariat et lance l'Initiative de Coopération d'Istanbul, qui vient notamment compléter et renforcer les relations existantes entre les membres du Dialogue méditerranéen.

L'Initiative de Coopération d'Istanbul reprend la dimension politique et sécurité du projet américain de Greater Middle East¹³, révélé par le Président G. W Bush en août 2003. Celui-ci a pour objectif de stabiliser et démocratiser le Moyen-Orient, tout en permettant aux Etats-Unis d'accroître leur influence dans la région. Ainsi, l'OTAN offre un espace de dialogue aux pays du Moyen-Orient élargi, notamment aux pays membres du Conseil de coopération du Golfe¹⁴. L'Initiative de Coopération d'Istanbul est reçue avec une certaine réserve de la part de plusieurs pays concernés en raison de la méfiance qu'inspire ce projet unilatéral (peu concerté) et de l'hétérogénéité de l'espace humain qu'il recouvre (de Casablanca à Karachi).

Quoiqu'il en soit, le Dialogue méditerranéen reste distinct, jusqu'à présent, du projet Broader Middle East North Africa (BMENA), qui a succédé au Greater Middle East. La coopération pratique est accrue, par un renforcement de la dimension politique du Dialogue, par un appui au processus de réforme de la défense, par une coopération dans le domaine de la sécurité des frontières, par la réalisation de l'interopérabilité et la contribution à la lutte contre le terrorisme, le tout venant en complément d'autres actions internationales.

Ces deux initiatives (Dialogue méditerranéen et Initiative de Coopération d'Istanbul) constituent, en principe, des processus complémentaires, progressifs et individualisés. Aucun d'eux, à la différence du Partenariat pour la Paix (PPP), n'a pour objectif d'offrir une possibilité d'adhésion à l'OTAN ; de plus toutes garanties de sécurité y sont exclues.

Les développements récents du conflit israélo-palestinien et la guerre en Irak ont des conséquences peu favorables à la dynamique du Dialogue méditerranéen : les activités militaires prévues dans la région sont régulièrement reportées tandis que la participation d'Israël à cette initiative reste une source de méfiance de la part des pays arabes.

Au-delà des principes qui fondent la démarche de la PESD, celle du Processus de Barcelone et enfin du Dialogue méditerranéen, il convient à présent d'observer les avancées de ces initiatives, à travers leur mise en oeuvre concrète.

¹³ Devenu Broader Middle East North Africa (BMENA), lors du premier Forum pour l'avenir le 11 décembre 2004. Il s'agit d'un partenariat entre les pays de la région, le groupe du G8 et d'autres démocraties (au total 28 pays), réunis pour appuyer des réformes politiques, économiques et sociales par le biais de la coopération.

¹⁴ Emirats Arabes Unis, Koweït, Arabie Saoudite

II- La mise en œuvre des systèmes de coopération

A) Le DM : une démarche séduisante, mais des actions modestes

La coopération pratique est organisée par le biais d'un programme de travail annuel, rédigé le plus souvent par les seuls alliés (même si les pays du Sud membres du Dialogue sont invités à apporter leur contribution, ce qu'ils font rarement), en vue de participer à des conférences et des séminaires.

De plus, les pays du Dialogue sont invités à envoyer des responsables à des stages sur le maintien de la paix, sur la maîtrise des armements, sur les efforts de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive, sur la protection de l'environnement, sur la coopération civilo-militaire dans le domaine des plans civils d'urgence et sur la coopération en matière de sécurité européenne. Ces stages sont organisés à l'école de l'OTAN d'Oberammergau et au Collège de défense de l'OTAN à Rome. Les nations membres de l'OTAN ouvrent également des places, au profit des pays du Dialogue, dans des stages à caractère national

Concernant les aspects plus opérationnels du volet militaire du programme, des responsables des pays du Dialogue peuvent assister à des exercices du Partenariat pour la Paix ou de l'OTAN en tant qu'observateurs, participer à des séminaires et à des ateliers organisés par les commandements stratégiques et effectuer des visites aux quartiers généraux militaires de l'OTAN. Il convient de relever que trois pays du Dialogue méditerranéen, à savoir l'Egypte, la Jordanie et le Maroc, ont déjà apporté des contributions aux missions de maintien de la paix dirigées par l'OTAN dans les Balkans.

Pour servir ces démarches plusieurs structures sont mises en place : le Groupe de coopération méditerranéenne (MCG), le Groupe *ad hoc* sur la Méditerranée et le Groupe de travail expert sur le Moyen-Orient et le Maghreb. Le MCG, créé en 1997 et placé sous l'autorité du Conseil de l'Atlantique Nord, constitue une tribune qui permet aux pays membres de l'OTAN et aux pays du Dialogue de procéder à des échanges de vues sur la sécurité dans la région méditerranéenne, et sur la poursuite du développement du Dialogue. Il supervise et coordonne également les activités de coopération prévues.

Malgré un investissement encourageant des partenaires dans le cadre de la coopération militaire (bon niveau de participation aux activités proposées), le Dialogue n'a pas su satisfaire les espoirs mis en lui par ses promoteurs. Les questions de sécurité sont éminemment multidimensionnelles et un dialogue, essentiellement sécuritaire, ne constitue pas un outil adapté, .

Le Dialogue méditerranéen reflète, de fait, la position américaine sur la Méditerranée, fondée sur une perception stratégique Est-Ouest visant principalement à privilégier la libre circulation à travers cette mer vers le Moyen-Orient et l'Asie. Cette représentation privilégie la recherche de la sécurité pour cette voie d'accès, dans le souci d'assister Israël et de préserver l'approvisionnement pétrolier de l'Occident. Pour cela, le risque majeur à contenir étant le terrorisme, il convient de focaliser la coopération sur les luttes antiterroriste et contre la prolifération des armes de destruction massive.

Du côté des pays du Sud, cette persistance de la vision américaine au sein du Dialogue méditerranéen, essentiellement sécuritaire et indifférente aux facteurs économiques, financiers et de développement, ajoutée à la forme trop pédagogique et unilatérale des démarches proposées, est source de défiance. La difficulté du fonctionnement en format 26 + 7, accroît encore les freins à un développement harmonieux et concerté du programme militaire.

Enfin, il est certain que la poursuite du conflit israélo-palestinien interdit tout espoir de négociation collective au sein du Dialogue, d'autant plus qu'est périodiquement dénoncée une attitude de « deux poids deux mesures », à l'égard du Proche Orient, particulièrement préjudiciable à l'établissement de la confiance nécessaire à toute discussion. Mais le manque de conviction des Etats du Sud à coopérer entre eux, en raison d'antagonismes régionaux, ou de susceptibilités obstrue tout autant les voies de coopération possibles.

Face à ces constats, l'UE tente de conforter l'autre voie qu'elle a choisi. Au delà de la seule coopération sécuritaire, bien peu attrayante lorsqu'elle n'est pas épaulée par un programme d'aide économique ni même de garanties de sécurité, elle s'efforce d'apporter les contributions de deux autres volets -« économique et financier » et « culture et société »- pour construire un environnement de sécurité et de confiance. Cependant, les progrès restent discrets. Ils n'ont pas permis d'atteindre les ambitions de la déclaration de Barcelone en 1995.

B) Les blocages structurels de la coopération européenne en Méditerranée

Pour renforcer la coopération de l'UE avec les pays méditerranéens en matière de sécurité et de défense, il est indispensable de conforter le dialogue politique et de sécurité entre les deux rives en facilitant la visibilité de l'action de l'UE en matière de PESD, et en concrétisant la coopération dans le cadre du Processus de Barcelone.

Le Conseil Européen de Nice (décembre 2000), prévoyait la consultation, notamment au niveau du Comité politique de sécurité¹⁵ (COPS), des alliés européens non membre de l'UE et des pays de l'OTAN¹⁶, pour les questions relatives à la sécurité à la défense et à la gestion des crises, Il s'agissait plus particulièrement de pouvoir accueillir des contributions de ces pays dans la gestion de crises. Les pays méditerranéens attendront le 1^{er} octobre 2003 pour être conviés à une première réunion avec la Troïka du COPS. Cette lenteur dans la mise en œuvre d'instrument de concertation contribue à l'exacerbation des préventions des partenaires méditerranéens sur les développements de l'Europe de la défense. Ils souhaitent aussi être associés le plus en amont possible, aux offres de coopérations de l'UE, afin qu'elles répondent au mieux à leurs attentes.

Même si l'UE, lors de sa dernière réunion de février 2005, renforce sa coopération à l'égard des pays méditerranéens, par la mise en place d'un programme annuel d'actions concrètes et d'une succession de conférences concernant la PESD, les avancées restent modestes. Aujourd'hui, seuls le Maroc et la Turquie apportent leur contribution dans le cadre de l'opération ALTHEA en Bosnie-Herzégovine. La Turquie participe aussi à des opérations de gestion civile des crises de l'UE (MPUE : mission de police de l'UE en Bosnie, EUPOL Proxima : mission de police de l'UE dans l'ancienne République de Macédoine et EUPOL Kinshasa).

La défense européenne, dans le cadre de la PESC, doit permettre d'assurer la sécurité collective des ses membres. La PESD (sous-ensemble de la PESC) couvre les missions d'assistance humanitaire et celles de maintien ou de rétablissement de la paix, rassemblées sous l'appellation de missions de Petersberg¹⁷

Ces dernières pourraient à terme être élargies, suivant en cela la Recommandation n° 736 de l'Assemblée de l'UEO, selon des critères liés, tels que l'envisageait le projet de traité

¹⁵ Structure permanente au profit de la PESD, il suit l'évolution de la situation internationale, contribue à la définition des politiques et surveille la mise en œuvre des politiques convenues. Composé principalement de représentants nationaux, il peut être autorisé par le Conseil à prendre lui-même les décisions appropriées dans le cadre du deuxième pilier pour assurer le contrôle politique et la direction stratégique d'une opération de gestion de crise. Le COPS est assisté d'un groupe de travail politico-militaire, un comité des aspects civils de gestion des crises, ainsi que du Comité militaire de l'UE et de l'Etat major de l'UE. Le Comité militaire fournit des conseils militaires au COPS et au Haut représentant, il assure la direction de toutes les activités militaires dans le cadre de l'Union. Il est composé des chefs d'état-major des armées des États membres, représentés par leurs délégués militaires à Bruxelles, tandis que l'EMUE, qui fait partie du Secrétariat du Conseil, accomplit des tâches de réaction rapide, de planification stratégique et d'évaluation.

¹⁶ Conclusions des présidences des Conseils européens de Nice 2000 – annexe VI- et de Bruxelles 2002 – annexe II - il s'agissait en priorité des pays européens de l'OTAN non membres de l'UE, des candidats à l'UE, de la Russie, de l'Ukraine et du Canada

¹⁷ Les missions de Petersberg ont été instituées en juin 1992 lors du conseil ministériel de l'Union de l'Europe occidentale, et sont aujourd'hui expressément incluses dans l'article 17 du traité sur l'Union européenne et font partie intégrante de la PESD.

constitutionnel, aux besoins de réaction à des menaces spécifiques, à ceux de la lutte contre le terrorisme voire à la réduction des menaces contre la paix. Cette évolution n'a pas échappé aux pays du Sud méditerranéen qui n'ont pas manqué de la mentionner lors de la Conférence de Marseille (2000), exprimant des réserves à l'égard de l'édification d'une Europe de la défense, qui leur semble dirigée contre eux. Cette attitude, ainsi que les vives réactions en 1995 de la Libye, de la Tunisie et du Maroc, lors de la création des Euroforces, EUROFOR et EUROMARFOR¹⁸, montrent si cela était encore nécessaire l'extrême sensibilité de ce type de sujet entre Nord et Sud de la Méditerranée.

Ces craintes des pays méditerranéens, sont souvent liées à la perception qu'ils ont de la volonté occidentale d'exporter, si nécessaire par la force, leur modèle de démocratie et de bonne gouvernance. Ils estiment ne pas être encore prêts à adopter ce modèle qui devra sans doute, de plus, être adapté aux réalités des pays concernés. Ils redoutent en conséquence que la PESD soit le vecteur des projets européens en la matière, et s'emploient à freiner le volet « politique et sécurité » du Processus de Barcelone, pour conserver la plus grande autonomie.

Ainsi la relance du volet politique et sécurité du Processus, voulue lors de la conférence ministérielle de Valence (avril 2002), est restée sans beaucoup d'effet. Les priorités fixées visaient l'information quant aux conséquences de l'élargissement de l'UE à l'égard du Processus de Barcelone et de la PESD, l'approfondissement du dialogue pour lutter contre la pauvreté, le terrorisme et l'instabilité politique et la promotion des principes de l'Etat de droit. En dépit d'efforts nombreux pour redynamiser le Processus de Barcelone, la problématique de la relance se pose encore avec acuité. Le sommet du dixième anniversaire du Processus, célébré à Barcelone le 28 novembre 2005, l'a montré de façon évidente, notamment à travers l'absence de pratiquement tous les dirigeants arabes méditerranéens.

La conjoncture internationale est un obstacle supplémentaire à l'approfondissement de la coopération dans le cadre du Processus de Barcelone. Il était illusoire d'imaginer pouvoir dissocier le Processus de Barcelone du processus de paix au Proche-Orient. Il est vrai qu'en 1995 les circonstances étaient différentes et qu'un vent d'espoir soufflait d'Oslo vers le Proche Orient.

Aujourd'hui, ce conflit contribue fortement à paralyser le processus décisionnel, en créant un climat de méfiance entre les pays arabes et Israël, mais aussi par extension avec l'UE, considérée comme un acteur trop silencieux dans le processus de paix. Le manque de confiance entre les interlocuteurs du Processus de Barcelone, accru par la crise irakienne, les

¹⁸ *Forces militaires multinationales mises en place dans le cadre de l'UEO en 1995.*

tensions gréco-turcs et le conflit au Sahara occidental, empêche le développement d'une réelle et complète coopération régionale.

Les vicissitudes propres à l'administration européenne avec la lenteur des négociations, la lourdeur des procédures administratives et les délais de ratifications des accords d'association, avec le poids des systèmes de gestion des projets, et en l'absence d'institutions propres au Partenariat, contribuent également au blocage du Processus.

Enfin, il est vrai aussi que si le Sud peine à se concerter et à coopérer, le Nord éprouve des difficultés à exprimer une volonté politique forte et déterminée. Les appréciations sont souvent excessivement divergentes pour permettre l'adoption d'une politique puissante. La culture du consensus est peu favorable au développement de grands projets ambitieux.

Ce tableau de la coopération euro-méditerranéenne et du Processus de Barcelone est bien peu encourageant. Il apparaît clairement que la responsabilité est partagée entre tous les partenaires, qui portent tous une partie des erreurs, des méfiances, du manque de volonté et des frilosités.

Le Processus est cependant un engagement large et original. Son aspect global en fait sans doute l'outil le plus performant pour résoudre les problèmes de la Méditerranée. Il convient seulement que chaque partenaire s'investisse avec détermination et conviction, plutôt que de perdre son énergie à des considérations critiques et revendicatrices. De ce changement d'attitude dépend la capacité des pays méditerranéens à construire un espace de paix et de prospérité.

Conclusion :

Près de dix ans après leur mise en place, les initiatives méditerranéennes, spécifiquement le Dialogue méditerranéen et le Processus de Barcelone, font l'objet de nombreuses critiques : les initiatives de sécurité communes sont difficilement acceptées par les partenaires sud-méditerranéens tandis que le Nord ne parvient pas toujours à comprendre la complexité des perceptions du Sud. L'absence d'expérience de coopération entre les Etats méditerranéens et l'OTAN, les réticences des pays du Sud à œuvrer entre eux et la difficulté à identifier clairement des intérêts communs, libres de suspensions, exacerbent les réserves de part

et d'autres. Il est vraisemblable que la différence d'appréciation des priorités, en matière de sécurité, entre l'Europe et les pays de la rive sud de la Méditerranée constitue l'un des principaux points d'achoppement.

Les riverains du Sud associent la sécurité au développement économique, alors que l'approche euratlantique s'attache davantage aux paramètres politiques et militaires. La supériorité militaire des pays du Nord de la Méditerranée crée de plus une fracture qui est peu favorable à l'établissement de mesures de confiance et de sécurité classique. Enfin, la multitude des enceintes de dialogue ne favorise pas la lisibilité de la démarche européenne en Méditerranée, d'autant plus que l'OTAN cherche à présenter le Dialogue méditerranéen comme le cadre privilégié de toute coopération sécuritaire.

Face à ce constat, l'Europe ne manque pas d'atouts. Elle doit seulement accorder plus de considération aux besoins mutuels des deux rives de la Méditerranée et ne pas rechercher l'exclusivité dans les relations.

Il s'agit donc d'accepter des formes de coexistence qui tiennent compte des réseaux et des champs de forces complémentaires existant dans l'espace que l'on veut organiser. Par nature, les politiques de coopération en Méditerranée (OTAN et UE) se révèlent concurrentes dans certains domaines et complémentaires dans d'autres. Il est cependant indispensable d'élaborer une concertation équitable pour éviter la déperdition d'énergie et les concurrences ruineuses. Pour cela, il convient que le partage se fasse en tenant compte des expertises et des valeurs ajoutées de chacun, indépendamment des ambitions stratégiques. En d'autres termes, il importe de rétablir une confiance. L'Union européenne a vocation à conduire une politique globale, comprenant un dialogue politico-militaire tandis que l'OTAN trouve toute son expression dans la coopération militaire, le savoir faire opératif et tactique et l'établissement de l'interopérabilité.

Mais le Sud doit aussi faire sa part du chemin. Des réformes sont indispensables pour que les efforts de l'Union européenne portent leurs fruits. A défaut, le manque de résultat constaté tarira les bonnes volontés. Il est par ailleurs légitime que les aides apportées par le partenaire du Nord puissent donner lieu à contrôle de l'usage qu'il en est fait. Les systèmes démocratiques du Nord conduisent à ce type d'exigence. Enfin, il est certain que la confiance et la transparence doivent être partagées et que des progrès importants sont encore à faire en terme de liberté d'accès aux systèmes d'information et de communication.

La paix, la sécurité et la prospérité sont des enjeux communs, qui plus est liés les uns aux autres. L'avenir de l'espace méditerranéen en dépend. Quelles que soient les accidents de parcours et les difficultés rencontrées, y compris celles connues aujourd'hui, il n'est plus temps d'attendre. Au delà des déclarations de principe ou des dossiers douloureux, il est essentiel d'œuvrer pour le futur. L'attente statique de jours meilleurs n'est pas une attitude responsable. La critique des outils existants n'est pas plus productive. Aujourd'hui il est temps de se rapprocher de mieux se comprendre et de travailler en partenaires responsables.

Dans ce but, si cela peut faciliter les premiers pas, une coopération par étapes successives, accompagnée d'avancées concrètes régulières au niveau local et régional n'est pas une mauvaise solution. L'initiative 5+5, et plus particulièrement le volet sécurité défense dans le format 5+5, est une démarche prometteuse. Elle peut être reproduite.

Le contre-amiral (2S) Jean-François Coustillière avec la contribution
de Mlle Nora Mériaoui (doctorante en droit public et relations internationales)