

# LA SÉCURITÉ EN MÉDITERRANÉE DU PARTENARIAT AU VOISINAGE : OU LA LONGUE MARCHÉ VERS UNE SÉCURITÉ COOPÉRATIVE

JINAN LIMAM

Face à la Méditerranée l'Union européenne a le choix entre deux possibilités très différentes l'une de l'autre. La première consiste à considérer la Méditerranée principalement en termes de sécurité. Il s'agit alors de la frontière méridionale de l'Union, sur laquelle il faut se placer pour gérer les flux migratoires, combattre l'éventuelle diffusion du terrorisme international et encourager une politique de développement fortement dépendante de la coopération contre les activités illégales. C'est l'approche dite du "flanc sud", longtemps chère à l'OTAN.

La seconde consiste à considérer la Méditerranée principalement comme un nouveau domaine de coopération, ou il convient d'établir des relations spéciales dans le cadre d'une politique large de voisinage, qui impliquera toutes les régions situées en bordure de l'Union, du Maghreb à la Russie<sup>1</sup>.

Conscient de l'importance des liens entre l'Union européenne et son environnement proche, le Projet de Traité établissant une constitution pour l'Europe prévoit d'ailleurs dans son article 56 du titre VIII que " L'Union développe avec les Etats de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération". Dans le même sens la nouvelle politique de voisinage de l'UE<sup>2</sup>, adoptée pour renforcer le processus de partenariat euro-méditerranéen lancé en 1995, révèle que l'UE penche plus pour la

---

<sup>1</sup> Discours du Président de la Commission européenne Romano Prodi sur la Méditerranée, Louvain, 26 novembre 2002, Documents d'actualité internationale, n°2, 15 janvier 2003, pp.72-75.

<sup>2</sup> Communication de la Commission européenne, " L'Europe élargie-Voisinage: un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud", COM(2003) 104 final, 11.3.2003.

seconde alternative même si, vue du Sud, cette politique demeure profondément marquée par la dimension sécuritaire.

Si la sécurité figure désormais en très bonne place dans l'agenda des réunions politiques, économiques, environnementales aussi bien au niveau de la diplomatie bilatérale que multilatérale c'est en raison de cette sensation d'insécurité fortement amplifiée depuis les attentats du 11 septembre. En plus l'environnement de l'après guerre froide et l'avènement d'une nouvelle ère mondialisée ont en effet généré selon JAFIER SOLANA de "nouvelles menaces qui sont plus diversifiées, moins visibles et moins prévisibles." Les sources et les auteurs de ces menaces ne sont plus étatiques et sont désormais transnationaux. La notion de menace à la sécurité est désormais générique, elle comprend un ensemble hétérogène d'éléments qui s'étend de l'attaque militaire, le terrorisme, les conflits infra-étatiques, jusqu'aux périls écologiques, les pressions migratoires et le sous développement économique, politique, culturelle.

La nécessité d'une politique de sécurité pour la Méditerranée était en effet un des facteurs à la base de la création du partenariat euro-méditerranéen à la conférence de Barcelone en 1995. Dans ce contexte l'initiative européenne en direction de la Méditerranée pour entreprendre un projet de partenariat au niveau bilatéral axé sur des accords euro-méditerranéens d'association, complété par un niveau multilatéral témoigne de la prise de conscience de l'importance stratégique de cette zone qui est paradoxalement assez proche, grâce à sa proximité géographique et très lointaine en raison de son sous développement dans tous les registres. L'espace de coopération est ainsi inscrit, non seulement dans la géographie et dans l'histoire, il est en plus obligatoire car vital.

Le partenariat euro-méditerranéen englobe des dimensions interdépendantes et indivisibles. Il y a le volet économique et financier visant la construction d'une zone de prospérité partagée avec l'instauration progressive d'une zone de libre échange à l'horizon de 2010, le volet politique et de sécurité dont la finalité est de définir un espace commun de paix et de stabilité et le volet socioculturel qui a pour objectif de rapprocher les peuples et les

cultures de cette région. La finalité ultime de ces processus complémentaires est de faire de la Méditerranée, région instable et conflictuelle, “un espace commun de paix et de stabilité”<sup>3</sup>. Dans cette approche globale du partenariat, la sécurité est appréhendée, elle aussi d’une manière extensive et globale.

Ainsi le processus de Barcelone semble crucial pour déterminer les conditions de “paix et prospérité” dans le bassin méditerranéen. La promotion de la prospérité et la stabilité dans le Sud de la Méditerranée est érigée en une priorité dans les relations extérieures de l’UE puisqu’elle constitue une condition indispensable à la sécurité de l’UE.

Mais dans quelle mesure la sécurité en méditerranée pourrait-elle constituer le vecteur d’un espace de coopération euro-méditerranéen? En d’autres termes Sommes nous en train d’assister à l’émergence d’une identité régionale de sécurité propre à ce sous “système méditerranéen”?

Pour saisir les enjeux et les perspectives de la coopération en matière de sécurité, il convient tout d’abord de préciser le contenu de la conception européenne de la sécurité pour la Méditerranée de plus en plus globale (I) pour s’interroger par la suite sur les instruments employés pour atteindre la sécurité en Méditerranée (II).

## **I . La diffusion de la menace et la globalisation de la sécurité en Méditerranée**

Le terme de sécurité peut être ramené à un état d’absence de menaces objectives ou subjectives par rapport à des valeurs acquises<sup>4</sup>. En relation avec la notion de sécurité nationale, cette définition laisse ouvertes les questions suivantes: le concept de sécurité s’applique-t-il essentiellement au domaine militaire ou

---

<sup>3</sup> Conférence euro-méditerranéenne de Barcelone. Déclaration de Barcelone et programme de travail ( 27-28 novembre 1995).

<sup>4</sup> A.. Wolfers, *Discord and collaboration*, Baltimore, Johns Hopkins university press, 1962, p. 150.

également à d'autres dimensions telles que l'économie ou l'environnement? Se réfère-t-il uniquement à la sphère étatique ou également ...à la sphère internationale?<sup>5</sup> En analysant la sécurité en Méditerranée, il est clair que l'Union européenne adopte un concept large de sécurité intégrant ses dimensions socio-économiques, politiques, culturelles, écologiques mais aussi militaires (1) de sorte que la sécurité interne et la sécurité externe soient imbriquées (2).

## **1 La nécessité d'une politique de sécurité globale pour la Méditerranée**

La sécurité en Méditerranée était pendant la guerre froide sous la tutelle des blocs, le statut stratégique de l'espace méditerranéen s'est défini dans le cadre de l'ordre militaire international bipolaire. La militarisation de la région trouvait toute sa signification dans une militarisation du concept même de sécurité.<sup>6</sup> La sécurité était donc conçue dans une dimension étroitement militaire. Cette assimilation a eu deux implications :

- La surestimation de certaines menaces non militaires que l'on entend combattre par des moyens militaires. C'est le cas du terrorisme ou la déstabilisation dans un pays riverain mettant en péril les intérêts des puissances dominantes.
- La sous-estimation des menaces réelles, qui ne sont pas de nature militaire telles que le sous-développement, la faim, la dégradation de l'écosystème.

Depuis les années 90, un nouvel ordre globalisé est instauré. Ce nouvel état des relations internationales génère de nouvelles menaces "mondialisées", transnationales et très diversifiées. En effet ces dernières années tout un discours sur les menaces du sud et plus spécifiquement de l'islam est formulé et largement repris

---

<sup>5</sup> L. Goetschel, "L'Union européenne et la sécurité collective", Relations internationales, n°86, été 1996, pp. 143-161, voir spéc. P.145.

<sup>6</sup> E. Remacle et P. Fenaux, "La Méditerranée vue par l'Occident : un objet stratégique", in L'Europe et la Méditerranée. Géopolitique de la proximité, (Sous dir.) B. Khader, L'Harmattan, 1994, pp. 35-61.

dans le nord (Etats Unis / UE). Cette nouvelle altérité vient remplacer une autre plus ancienne qui opposait le bloc de l'est à l'occident. L'écho de cette altérité Nord-Sud se fait profondément sentir dans la région méditerranéenne.

Sans doute ce discours sur le danger que représente la rive sud s'appuie-t-il sur un argumentaire réaliste et des risques objectifs tels que la démographie, l'immigration, le terrorisme, la crise politique, économique, culturelle qui sévit dans les pays du sud, mais il y a également une dimension idéologique qui s'apparente à une psychose sécuritaire<sup>7</sup>.

Parallèlement, la perception de la menace que représente la rive Nord pour la rive sud est plus aiguë actuellement, ces Etats se sentent en effet de plus en plus menacés dans leur souveraineté surtout dans un contexte mondial marqué par l'impérialisme américain et tout ce qui en suit de relégitimation de la guerre et d'ingérence politique pouvant aller jusqu'à l'occupation militaire.

Cette situation est délicate surtout en l'absence d'une typologie des menaces et surtout d'un consensus sur l'identification de ce qui représente une menace à la sécurité, sur ses sources, ses manifestations et surtout sur la façon de lui faire face, le débat sur la sécurité ou l'insécurité se déroule donc sur fond de malentendus. Conscient de cette insécurité diffuse, l'UE, à l'instar de l'ensemble des organisations internationales (OTAN/OSCE) redéfinit son approche de la sécurité. La nécessité pour l'Europe d'une nouvelle politique de sécurité pour la Méditerranée était d'ailleurs l'une des raisons de la création du partenariat euro-méditerranéen. Les Etats méditerranéens membres de l'UE, directement concernés par la sécurité méditerranéenne ont été les instigateurs de cette initiative. Quant à la rive Sud, dépourvue de structures de coordination susceptibles d'exprimer une vision commune de la question, elle demeure incapable de formuler et d'exprimer sa propre conception

---

<sup>7</sup> M. Sehim, "Peurs et malentendus : la vision du Sud", In La Méditerranée, nouveaux défis, nouveaux risques, Sos dir. J-F. Daguzan et R. Girardet, Publisud, 1995, p53- 65.

de la sécurité pour la Méditerranée; elle ne fait que s'associer à un modèle de coopération déjà conçu par les institutions européennes.

L'Union opte pour une approche globale et extensive de la sécurité, déterminée d'une manière progressive et par conséquent avec beaucoup de pragmatisme. Cette approche innovatrice de la sécurité, à la fois compréhensive et coopérative se profile à travers la notion de partenariat lancé à Barcelone, elle est confirmée dans la stratégie commune à l'égard de la région méditerranéenne adoptée par le Conseil européen de Feira en juin 2000<sup>8</sup>, elle se trouve consolidée dans la nouvelle politique de voisinage, lancée en 2003 à l'égard des voisins de l'Est et du sud de l'Union européenne. Cette nouvelle approche globale de la sécurité repose sur l'intégration des divers paramètres politiques, économiques, culturels, humains et écologiques de la sécurité. La politique européenne de sécurité est fondée sur une compréhension globale élargie de la sécurité reposant sur "le caractère multidimensionnel des causes des crises et des conflits et sur les nécessaires réponses aux défis que pose aujourd'hui la politique de sécurité" et visant "de la même façon à une modification à long terme des structures et à l'élimination des causes plus profondes des conflits ainsi qu'à la capacité de mettre en oeuvre une politique directement efficace de garantie de la paix"<sup>9</sup>.

"S'en tenir à cette approche globalisante n'est cependant pas totalement satisfaisant. En effet, l'extension de la notion de sécurité, la qualification de problèmes de sécurité attribuée à un ensemble très hétéroclite de réalités, ne sont rigoureuses ni conceptuellement, ni opérationnellement. Elles ne sont pas non plus anodines politiquement "car considérer "que telle ou telle question relève de la problématique de la sécurité est un acte en soi politique"<sup>10</sup>". En effet pour sa politique de sécurité, l'Union européenne conçoit ses partenaires arabes comme sources de

---

<sup>8</sup> Stratégie commune du Conseil européen du 19 juin 2000 à l'égard de la région méditerranéenne (2000/458/PESC). In : Journal officiel des Communautés européennes, 2000, L 183, pp. 5-10.b

<sup>9</sup> Discours du ministre allemand de la défense, Munich, 3 février 2002, Documents d'actualité internationale, n° 8, 15 avril 2002, p. 281.

<sup>10</sup> A. Bloch- Lainé, op cit, p.20.

menaces potentielles plutôt que comme partenaires. Aussi bien les pays du Maghreb que du Machrek estiment que l'Union se focalise sur le volet relatif à la sécurité ce qu'ils conçoivent comme de "l'interventionnisme occidental". Les divergences entre l'UE et les pays du sud de la Méditerranée sur la qualification de la question migratoire constitue un bon exemple, en effet la migration est appréhendée par les uns sous un angle purement sécuritaire et par les autres comme un élément du processus de construction de l'ensemble euro-méditerranéen et devrait par conséquent faire l'objet de politiques sociales et économiques de l'UE. Une telle approche permettrait de s'attaquer aux causes fondamentales de ce phénomène.

## **2 L'interdépendance entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure**

La vision traditionnelle de la sécurité nationale se composait presque exclusivement de considérations liées à la défense militaire et par conséquent la sécurité nationale d'un Etat dépend de ses capacités militaires. Progressivement cette perspective a changé. A partir des années soixante-dix est né le concept d'interdépendance dans la sphère des études internationales<sup>11</sup>. Appliquée à la Méditerranée, cette interdépendance se manifeste à travers l'imbrication de la sécurité intérieure et extérieure. Désormais la sécurité de l'Union consiste principalement à stabiliser les évolutions politiques, économiques et sociales en cours dans les régions périphériques de l'UE<sup>12</sup>, le bassin méditerranéen en est une. Ainsi « tout se mêle, le pétrole, Jérusalem, le Maghreb et nos banlieues »<sup>13</sup> telle était la remarque d'un spécialiste en parlant de la sécurité en France et qui se vérifie pour tous les Etats méditerranéens de l'UE. La réinvention du concept de sécurité repose en effet sur une notion clé qui est l'interdépendance, conçue comme dépendance mutuelle entre les différents acteurs agissant dans l'espace euro-méditerranéen.

---

<sup>11</sup> L. Goetschel, op cit, p.145.

<sup>12</sup> Bloch-Lainé, " Le binôme sécurité-défense dans l'Europe de l'après guerre froide", Défense nationale, juillet 1996, pp 17-26, spéc.p.17.

<sup>13</sup> P-P. Kaltenbach, Le Monde, 15 mars 1991.

Dans sa récente communication du 11/3/2003 portant sur la nouvelle politique de voisinage de l'UE, la Commission européenne lance le nouveau concept de voisinage qui suppose une interdépendance politique et économique, considéré comme moteur de stabilité, de sécurité et de développement durable. Ces relations de voisinages impliquent un partage des tâches et des responsabilités face aux conflits et toutes les formes d'insécurité.

En effet l'un des objectifs de la politique de garantie de la paix et la sécurité est de relier l'action nationale à celle régionale et l'action mondiale aux nécessités d'une politique de stabilité régionale<sup>14</sup>.

Pour atteindre un niveau intense de coopération sécuritaire avec les partenaires du sud de la Méditerranée, l'UE est de plus en plus consciente de l'importance de la dimension extérieure de la politique européenne dans les domaines de la justice et des affaires intérieures tels que la politique de migration et la politique de lutte contre le terrorisme. La sécurité de l'Union n'est pas réductible au perfectionnement normatif et institutionnel de la politique européenne dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, elle exige également la projection externe de cette réglementation aux partenaires méditerranéens. Selon le Conseil européen de Feira de 2000 cette dimension extérieure est en effet considérée comme indispensable à la création de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice<sup>15</sup>. Cette nouvelle orientation de l'UE était palpable lors de l'adoption du plan de financement de la coopération régionale pour 2002 ce qui a permis d'engager un important programme de coopération régionale couvrant les domaines de la justice, de lutte antiterroriste, il comporte également un volet consacré à l'immigration.

La nouvelle orientation de l'UE consiste à intégrer davantage les problèmes d'immigration illégale dans les relations extérieures de l'UE. L'un des éléments clés de la lutte contre ce phénomène est

---

<sup>14</sup> Discours du ministre allemand de la défense, op cit.

<sup>15</sup> La stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la région méditerranéenne, adoptée par le Conseil européen à Santa Maria da Feira en juin 2000, JOCE L 183 du 22.7.2000.

d'obtenir une coopération effective des pays d'origine et de transit de l'immigration clandestine, le flanc sud méditerranéen en est une. Ce thème est désormais débattu dans le cadre des réunions euro-méditerranéennes aussi bien au niveau multilatéral que bilatéral. Ceci constitue une évolution relative car la politique européenne portant sur l'immigration était fondée sur des choix exclusivement unilatéraux sans qu'il soit tenu compte de l'impact qu'ils pouvaient avoir sur la situation sociale au Maghreb.

Le partenariat, fondé sur l'admission de la parité, suppose une participation effective des Etats partenaires à la conception et à la mise en oeuvre des instruments de coopération en matière de sécurité. Seule une coopération étroite avec les pays partenaires permet une appropriation par ces derniers de cette politique et par conséquent un engagement à son exécution.

## **II . Les instruments de la sécurité euro-méditerranéenne**

Dans le cadre de la nouvelle politique de voisinage, l'UE identifie ses priorités et ses instruments d'action, elle avance deux processus complémentaires pour combattre l'insécurité dans la région. La sécurité exige en effet l'intensification de la coopération et l'intégration régionale et sous régionale entre les pays du sud de la Méditerranée pour une prévention et une lutte plus efficace contre les menaces communes pour la sécurité, telles que le terrorisme, la criminalité organisée transnationale, l'immigration clandestine, la fraude douanière et fiscale, les risques écologiques ou encore les maladies transmissibles (1). Elle implique également un plus grand engagement politique dans la prévention des conflits et la gestion des crises. L'UE identifie son champ d'action et s'engage à participer plus activement à la recherche d'une solution aux différends qui sévissent dans l'espace méditerranéen(2).

### **1. La complexité de la palette d'instruments visant la sécurité**

Aucune des menaces actuelles n'est purement militaire, elles ne peuvent par conséquent être contrées par des moyens purement militaires.

Dans une résolution adoptée le 26 septembre 2002, le Parlement européen a préconisé pour l'UE un concept global de sécurité qui inclurait des instruments aussi divers que les aides, le commerce et la diplomatie et faisant du principe de prévention des conflits une ligne directrice de son action en matière de politique étrangère. Ce passage est important dans la mesure où il traduit la complexité des moyens déployés pour instaurer la sécurité dans la région méditerranéenne.

Cette approche globalisante des moyens à mettre en oeuvre pour atteindre la sécurité ressort du plan d'action adopté par les ministres des affaires étrangères des 27 Etats Méditerranéens lors de la conférence euro-méditerranéenne tenue à Valence en avril 2002, qui prône une approche multilatérale dans la lutte contre le terrorisme, le renforcement du dialogue politique, la valorisation du développement durable; l'adoption d'un "document d'encadrement" en vue de la mise en oeuvre d'un programme régional en matière de justice et d'affaires intérieures et le lancement d'une conférence ministérielle sur les migrations.

Dans la nouvelle politique de voisinage, l'UE propose pour combattre les sources d'insécurité une palette de mesures concrètes telles que: la réforme des systèmes judiciaires des partenaires méditerranéens, l'amélioration de la formation des forces de police, la revigoration de la coopération en matière de lutte contre le terrorisme et l'assistance financière et logistique pour l'utilisation de tous les instruments internationaux mis en place dans ce domaine par les Nations Unies. La ratification et la mise en oeuvre d'engagements internationaux démontrant le respect des valeurs communes. Ainsi un des éléments importants d'une stratégie de l'UE pour la sécurité devrait être la contribution à une meilleure gouvernance par des programmes d'aide, par la conditionnalité et par des mesures commerciales ciblées.

L'union européenne semble ainsi appuyer une "sécurité démocratique"<sup>16</sup> pour la Méditerranée. Les éléments constitutifs de

---

<sup>16</sup>Ce concept est énoncé sans être expressément défini dans la Déclaration du Sommet de Vienne du Conseil de l'Europe du 8 et 9 octobre 1993.

ce concept peuvent être la démocratie pluraliste, l'indivisibilité des droits de l'homme, la prééminence du droit. Cette approche globale de la sécurité exige par conséquent une action transpilière de l'UE dans les réunions euro-méditerranéennes, qui fait appel à des instruments relevant de la PESC et de la PESD, du premier pilier communautaire et du 3<sup>ème</sup> pilier relatif à la coopération judiciaire en matière pénale.

La lutte contre le terrorisme atteste la complexité des moyens mis en oeuvre. Dans sa volonté d'organiser un dialogue approfondi et une coopération accrue avec les pays et régions d'où provient le terrorisme, l'Union européenne a voulu faire du processus de Barcelone un cadre permanent et multilatéral pour la coopération en matière de lutte contre le terrorisme avec les partenaires du Maghreb et du Machrek arabe. Cet intérêt ne cesse d'être accru en raison de la conjoncture internationale marquée par l'hypercenterisme<sup>17</sup> et le prolongement des attentats. Ce thème constitue désormais l'un des principaux centres d'intérêt des réunions des instances bilatérales et multilatérales servant le processus de Barcelone.

La stratégie commune à l'égard de la région méditerranéenne<sup>18</sup> adoptée par les quinze en 2000 consacre plusieurs points au terrorisme aussi bien au niveau du volet politique et de sécurité qu'à celui de la justice et des affaires intérieures. L'UE insiste sur la nécessité de renforcer la coopération pour relever ce défi lancé à la communauté internationale et s'engage à "encourager les partenaires méditerranéens à adhérer aux conventions internationales des Nations Unies en matière de terrorisme ainsi qu'à se conformer à la règle selon laquelle la lutte contre le terrorisme doit s'ancrer fermement dans les principes du droit international et le respect des droits de l'homme." Le bilan de cette stratégie commune PESC demeure modeste dans la mesure où la priorité des européens se résume à la poursuite des réunions

---

<sup>17</sup> F. Heisbourg, *Hypercenterisme : la nouvelle guerre*, Odile Jacob, 2001, 270p.

<sup>18</sup> Stratégie commune 2000/458/PESC du 19 juin 2000, in JOCE n° L 183 du 22.7.2000, p.5 s.

consacrées au terrorisme<sup>19</sup>. Lors de la Conférence euro-méditerranéenne de Bruxelles des 5 et 6 novembre 2001, les ministres ont dénoncé tout amalgame entre terrorisme et monde arabo-musulman, ils se sont engagés par ailleurs à accélérer la signature, la ratification et la mise en oeuvre par leurs Etats de l'ensemble des conventions des Nations Unies, en particulier celle de décembre 1999 sur la répression du financement du terrorisme, ainsi qu'à travailler ensemble dans toutes les enceintes internationales compétentes afin de compléter le cadre global. Un groupe ad hoc sur le terrorisme composé par des spécialistes des deux rives de la Méditerranée est créé.

Consciente des limites de ce programme de travail, la Conférence de Valence d'avril 2002 a dressé quinze recommandations, la lutte contre le terrorisme est érigée en "un élément essentiel du dialogue politique". "Les ministres devraient adopter une série de mesures relatives à la lutte contre le terrorisme visant notamment à promouvoir la signature, la ratification et la mise en oeuvre rapide de tous les instruments internationaux pertinents et une plus grande coopération pour lutter contre le financement du terrorisme."<sup>20</sup>. Ce plan d'action conforte cette approche multilatérale dans la lutte contre le terrorisme, puisqu'il prévoit un programme régional doté d'une aide financière, axé sur la promotion de mesures les plus urgentes, dont le renforcement de la coopération dans la lutte contre le terrorisme.

D'autre part, le Conseil de l'UE a décidé d'insérer une clause antiterroriste dans les nouveaux accords euro-méditerranéens d'association et cela en raison notamment de la persistance des

---

<sup>19</sup> L. Benoit, "La lutte contre le terrorisme dans le cadre du deuxième pilier : un nouveau volet des relations extérieures de l'Union européenne", *Revue du droit de l'Union européenne*, 2/2002, p.289.

<sup>20</sup> Les différents partenaires ont décidé de: coopérer dans le cadre d'une approche coordonnée et interdisciplinaire en vue de prévenir et de réprimer les actes terroristes; favoriser l'adhésion aux instruments internationaux en la matière et leur mise en oeuvre effective, compte tenu des résolutions pertinentes des Nations Unies; favoriser l'échange d'informations sur les moyens et méthodes de lutte contre les groupes terroristes et leurs réseaux; promouvoir l'échange d'expériences et la formation du personnel judiciaire, policier et douanier ainsi que des unités spécialisées en matière de lutte contre le terrorisme.

attentats, ainsi l'accord d'association conclu entre la CE, ses Etats membres et l'Algérie intensifie la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. D'après l'article 90 du même accord, les Parties conviennent de coopérer en vue de prévenir et réprimer les actes de terrorisme: dans le cadre de la mise en oeuvre intégrale de la résolution 1373 du Conseil de Sécurité et des autres résolutions pertinentes; par un échange d'informations sur les groupes terroristes et leurs réseaux de soutien; par un échange d'expériences sur les moyens et méthodes pour lutter contre le terrorisme, ainsi que dans les domaines techniques et de la formation. La signature de l'accord d'association entre l'UE et la Liban en Juin 2002 était également accompagnée par la signature sous forme d'échange de lettres d'un document concernant la coopération en matière de lutte contre le terrorisme<sup>21</sup>. Ces accords permettent en plus "une réévaluation systématique des relations entre Union européenne et les pays tiers à la lumière du soutien que ces pays pourraient donner au terrorisme"<sup>22</sup>. Cependant, même juridiquement contraignantes, "cette clause ne constitue pas un élément essentiel, contrairement aux clauses "droit de l'homme" contenues dans les accords de coopération, de développement, d'association ou de partenariat. Par conséquent, le non respect des engagements relatifs au terrorisme ne peut conduire à une suspension de l'accord"<sup>23</sup>.

Il semble enfin important de souligner qu'une coopération efficace en la matière est moins tributaire de la gravité de la sanction que de l'adhésion totale des partenaires à toutes les phases de cette politique de lutte contre le terrorisme surtout celle de la qualification. Le problème de qualification des actes terroristes ainsi que la classification des groupes terroristes constitue un véritable problème. " Le vocabulaire n'est jamais neutre et le choix des mots, cette surface ou cette enveloppe des choses, exprimera toujours une résolution plus profonde que l'apparence, de la part de

---

<sup>21</sup>La décision du Conseil de l'Union européenne du 17 avril 2002 portant conclusion de cet accord sous forme d'échange de lettres se fonde sur l'article 24 TUE ce qui favorise l'émergence de la personnalité juridique de l'UE car l'accord est conclu en son nom et il l'engage par conséquent.

<sup>22</sup> A. Barrau, L'Union européenne face au terrorisme, DIAN 2001, n° 3332, p.17.

<sup>23</sup> L. Benoit, op cit, p.291.

celui qui a le privilège de nommer, prérogative de démiurge”<sup>24</sup>. La divergence entre partenaires dans l’appréciation de l’action des organisations et partis politiques palestiniens tels que le Hamas et ceux libanais notamment le Hezbollah témoigne de cette difficulté. Seule une association des partenaires méditerranéens dans la qualification et donc dans la classification garantit une plus grande adhésion à cette politique et donc sa réussite.

Enfin la stratégie de l’UE pour combattre le terrorisme semble s’orienter vers la recherche de liens entre ce phénomène et les foyers de conflits non résolus dans la région, elle cherche donc à endiguer le terrorisme dans la région méditerranéenne en apportant une réponse spécifique au conflit israélo-arabe. Ce lien prouve la perception globale et complexe de la sécurité dans cette région.

## **2. La nécessité d’un mécanisme de résolution des conflits en Méditerranée**

“Un effort substantiel de la part de l’Union dans le domaine de la résolution des conflits doit être le premier pas vers un partenariat de sécurité approfondi”.<sup>25</sup> Le partenariat et le voisinage sont intimement liés au préalable à la paix. Il est en effet difficile pour l’UE de traiter le volet politique et de sécurité du partenariat sans chercher une solution au conflit qui s’éternise au moyen orient. Ce conflit est en effet le plus important et le plus ancien des conflits divisant la région. Toutes les conférences ministérielles euro-méditerranéennes<sup>26</sup> étaient en effet éclipsées par les crises successives du processus de paix.. La lenteur du processus de Barcelone est notamment imputable à l’ampleur des tensions

---

<sup>24</sup> V. Constantinesco, “ Les noms de l’Europe : des Communautés européennes à l’Union européenne”, In Le droit des organisations internationales, Recueil d’études à la mémoire de J. Schowob, Bruylant, Bruxelles, 1997, p.309.

<sup>25</sup> S. Biscop, “Ouvrir l’Europe au sud, la PESD et la sécurité euro-méditerranéenne”, Revue du marché commun et de l’Union européenne, n° 465, février 2003, pp.101-105, voir spéc.p.104.

<sup>26</sup> Malte 1997, Palerme 1998, Stuttgart 1999, Marseille 2000, Bruxelles 2001 et Valence 2002.

politiques qui affectent la zone méditerranéenne en particulier le conflit israélo-arabe<sup>27</sup>.

Les relations euro-arabes s'inscrivent en effet dans un contexte géopolitique et sécuritaire qu'il est impossible de nier ou d'occulter. Le processus de Barcelone n'échappe pas aux retombées de l'évolution du conflit israélo-arabe et du processus de paix comme en témoigne la cinquième réunion euro-méditerranéenne de Valence en Avril 2002 marquée par l'absence de la Syrie et du Liban qui refusent de "cautionner l'indulgence de l'UE envers le Gouvernement Sharon".

Consciente que le règlement de ce conflit constitue pour l'Europe une priorité stratégique, une condition sine qua non à la sécurité en Méditerranée, l'Union européenne va à partir de 1996 s'impliquer plus directement dans le processus de paix en adoptant une politique des petits pas et qui reflète une approche globale et transpilière de la sécurité; l'UE prend une décision dans le cadre de la PESC pour nommer un envoyé spécial de l'UE pour établir des contacts avec les parties et observer les négociations de paix. L'UE fait également partie du quartet chargé de superviser l'exécution de la feuille de route.

D'autre part l'UE et dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen conclut un accord intérimaire d'association avec l'autorité palestinienne<sup>28</sup>, deux ans après l'accord d'association avec Israël. L'Europe, une fois de plus pose par un geste économique un véritable acte politique par la mise en évidence de l'entité palestinienne à travers cet accord intérimaire.

---

<sup>27</sup> Il y a actuellement en Méditerranée plusieurs conflits non résolus tels que le différend entre la Grèce et la Turquie et les deux communautés chypriotes, l'instrument principal que l'Union européenne applique à cet égard est le processus d'élargissement. En ce qui concerne le Sahara Occidental le différend entre le Maroc d'une part l'Algérie et le Polisario d'autre part semble être une affaire sans implications sur les relations euro-méditerranéennes. Seule le conflit au Moyen-Orient sera traité ici car il affecte directement les rapports entre les deux rives de la Méditerranée.

<sup>28</sup> JOCE L 187, 16. 7. 1997, p.0003-O315.

Cependant le degré d'implication de l'UE dans la recherche d'une solution équitable à la question palestinienne reste en dessous des attentes du partenaire palestinien et des pays arabes. Une médiation plus effective et plus audacieuse de l'UE constituera un contre pouvoir indispensable à la main mise américaine sur la gestion du processus de paix et représentera par ailleurs une occasion pour l'UE pour affirmer son identité européenne de sécurité et de défense et sa personnalité internationale.

Vu du Sud de la Méditerranée, le développement de la PESD inquiète autant que la superpuissance américaine, et ce malgré l'institutionnalisation du dialogue sécuritaire dans le cadre du partenariat euro-Méditerranéen, la question sécuritaire en Méditerranée demeure imprégnée d'un certain unilatéralisme européen et de beaucoup de méfiance et de mécontentement des pays du Sud. D'ailleurs depuis les années 90 la création de deux unités militaires multinationales par les pays membres méditerranéens de l'Union européenne, EUROFOR et EUROMARFOR, puis la création de la force de réaction rapide et le développement de la PESD sont conçus par les pays arabes comme la manifestation de "l'interventionnisme occidental"<sup>29</sup>. Toute initiative exclusivement européenne en matière de gestion des conflits dans cette ère géographique est considérée comme dirigée contre eux. La raison principale de cette méfiance est l'exclusion des partenaires méditerranéens de toute participation à la PESD. Les pays arabes méditerranéens se trouvent en effet dans une situation de faiblesse et subissent par conséquent un rapport de force très défavorable à leur égard. Ainsi la politique de sécurité de l'UE peut être résumée par le concept de "dissuasion du fort au faible"<sup>30</sup> et ce contrairement aux autres partenaires européens de l'Union tels que la Russie et l'Ukraine<sup>31</sup> qui sont tenus au courant du développement de la PESD grâce aux réunions ministérielles et

---

<sup>29</sup> S. Biscop, op cit, p.103.

<sup>30</sup>F. De Rose, Le Monde, Paris, 3 septembre 1990, p.2..

<sup>31</sup> L'UE organise des réunions régulières du niveau d'experts jusqu'au niveau ministériel avec les pays candidats à l'adhésion, avec les membres européens de l'OTAN non membre et non candidat à l'UE et avec la Russie et l'Ukraine afin de les tenir au courant du développement de la PESD.

celles au niveau des experts. Ces partenaires jouissent également de la possibilité de détacher des officiers de liaison à l'Etat-major de l'UE et même participer à ses opérations militaires.

Une véritable sécurité coopérative en méditerranée suppose des mesures de confiance vis à vis des partenaires méditerranéens. "La participation commune aux structures militaires de l'Union serait une mesure de confiance très puissante, entre les deux rives de la Méditerranée aussi bien qu'entre les pays du Sud eux-mêmes, vue la nature multilatérale de la PESD"<sup>32</sup>. Cette participation pourrait servir de base pour un dialogue de sécurité étroit et institutionnalisé comme le préconise la Charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité<sup>33</sup>. Des structures permanentes et paritaires au niveau des diplomates, des experts, et des militaires pour le dialogue et la consultation devraient permettre de définir une politique commune de sécurité pour la Méditerranée. Ces institutions pourraient être intégrées dans un secrétariat du partenariat euro-méditerranéen qui permettra une gestion vraiment commune du partenariat<sup>34</sup>.

Cette coopération pourrait conduire à la mise en place d'une sorte de Conférence sur la sécurité et la coopération en Méditerranée ayant comme fonction de garantir la sécurité de l'ensemble de la région. Cette institution régionale devrait être dotée de ses propres forces d'interposition et d'intervention en même temps que de structures politiques et juridiques pour créer les conditions de sécurité. Ce projet initialement lancé sous l'auspice de l'OSCE dans les années 80, n'a pas pu voir le jour en raison de l'opposition des Etats Unis et de la persistance du conflit israélo-arabe. La prise en compte de la nécessité de multilatéraliser la question sécuritaire en Méditerranée a animé les diverses initiatives des organisations internationales. Ainsi au sein de l'OSCE, un dialogue multilatéral pluridisciplinaire est engagé avec ses partenaires méditerranéens pour la coopération (l'Algérie, l'Egypte, Israel, le Maroc, la

---

<sup>32</sup> S. Biscop, op cit, p.105.

<sup>33</sup> Les lignes directrices relatives à l'élaboration de la Charte sont adoptées lors de la 3<sup>ème</sup> Conférence ministérielle euro-méditerranéenne tenue à Stuttgart en avril 1999, Voir Documents d'actualité internationale, 15 juin 1999, n°12, pp.487-489.

<sup>34</sup> S. Biscop, op cit, p.105.

Tunisie et la Jordanie). Ces Etats sont associés à l'élaboration du modèle de sécurité en participant à titre d'invités aux différentes réunions de l'organisation, leurs points de vues sur les problèmes d'intérêt commun sont communiqués aux membres de l'OSCE; cette coopération souffre cependant d'un énorme handicap qui est l'absence d'une institutionnalisation de ce dialogue OSCE-partenaires méditerranéens<sup>35</sup>. Par ailleurs la sécurité en Méditerranée constitue l'objet de concertation entre l'UE et l'OSCE lors de leurs réunions périodiques.

D'autre part Lorsque l'OTAN a décidé d'ouvrir lui aussi un dialogue politique avec les pays non européens de la région en 1994 ( Egypte, Maroc, Tunisie, Mauritanie, Israel) en vue de contribuer à la stabilité dans l'ensemble du bassin Méditerranéen, le but de cette démarche visait essentiellement à "dissiper tout malentendu qui puisse faire apparaître les intentions de l'OTAN comme constituant une menace. Une grave crise de confiance sévit effectivement en Méditerranée depuis toujours. Elle est due essentiellement à l'exclusion des pays de la rive sud du processus de concertation en matière de défense. Le multilatéralisme semble être la seule voie pour l'instauration de la confiance mutuelle. Cependant l'initiative de l'OTAN reste marquée par une conception américaine exclusivement sécuritaire des relations avec le 'flanc sud' de la Méditerranée.

Malgré ses bonnes intentions, l'UE faute de volonté politique n'a pas encore réalisé l'approche coopérative de la sécurité qui est la base du partenariat. D'autre part la stagnation voire la paralysie du partenariat politique et sécuritaires peut être également imputable à l'état déstructuré du Sud de la Méditerranée. En effet pour parvenir à une coopération effectivement multilatérale, l'intégration horizontale de la région sud de la méditerranée est indispensable. Les processus d'intégration régionales imposent en effet à ceux qui en sont membres l'apprentissage du travail en commun, l'harmonisation de politiques autrefois divergentes et la poursuites des intérêts conjoints ce qui donne une plus grande effectivité à

---

<sup>35</sup> V-Y. Ghebali, L'OSCE dans l'Europe post-communiste 1990-1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité, Bruylant, Bruxelles, 1996, pp.131-143.

leurs actions d'une part et un plus grand poids dans leur négociation avec l'ensemble européen. Jusqu'à maintenant toutes les tentatives d'intégration dans le Maghreb et dans le Machrek ont échoué.