

## **LE DIALOGUE SUR LA SÉCURITÉ DANS LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE: VUE DU SUD**

RACHID EL HOUDAIGUI

Le partenariat euro-méditerranéen amorcé à Barcelone en 1995 s'est donné comme objectif la création d'une zone de prospérité et de stabilité. Néanmoins, la faiblesse des résultats, obtenus dans le domaine politique et sécuritaire a montré les limites d'une telle construction. Dans le même temps, les principaux défis à la sécurité dans la région n'ont pas été surmontés et celle-ci apparaît plus que jamais comme une zone d'instabilité.

La relance du dialogue euro-méditerranéen consacrée par la Politique européenne de voisinage et le partenariat stratégique entre l'UE et la région méditerranéenne ainsi que le Moyen-Orient semblent, cependant, apporter quelques pistes de réflexion pouvant permettre de sortir le processus de Barcelone de l'immobilisme actuel. Ces initiatives interviennent dans un contexte diplomatique favorable, dans la partie occidentale de la Méditerranée, marqué par la Conférence ministérielle de Naples et par le Sommet 5+5 de Tunis.

Dans cette perspective, nous jugeons opportun de s'interroger sur les nouvelles approches et les dispositions relatives au dialogue politique et sécuritaire que contient cette nouvelle politique de voisinage. Pour ce faire, nous tenterons de répondre aux trois questions suivantes :

1. Quel est le cadre référentiel de la PEV?
2. Quelle est la valeur ajoutée de la PEV par rapport au processus de Barcelone?
3. Comment le Maghreb perçoit-il le dialogue sur la sécurité dans le cadre de la PEV?

## **1. Le cadre de référence de la Politique européenne de voisinage (PEV)**

La PEV s'inspire de la stratégie européenne de sécurité et s'inscrit, en ce qui concerne la méditerranéen, dans la logique de partenariat stratégique entre l'UE et la région méditerranéenne ainsi que le Moyen-Orient.

### **1.1 La stratégie européenne de sécurité: un cadre de référence majeur**

Adoptée par le Conseil européen (décembre 2003), la stratégie européenne de sécurité<sup>1</sup> constitue un évènement considérable dans la construction de la culture stratégique européenne. En effet, le vide doctrinal dont souffrait la Politique européenne de sécurité et défense (PESD) semble être comblé aujourd'hui. Cette doctrine s'articule autour de trois piliers :

- Répondre aux menaces (le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, la prévention des conflits);
- Assurer la stabilité du voisinage de l'Union européenne;
- Favoriser le multilatéralisme effectif.

Pour faire face aux menaces, l'Union entend adopter une approche plus large de la sécurité qui peut être qualifiée de « sécurité compréhensive ». Celle-ci s'appuie sur la connexion entre toutes les dimensions de la sécurité: politique, socio-économiques, écologique et militaire.

L'intérêt de la stratégie européenne de sécurité réside non seulement dans son apport conceptuel à la PESD mais aussi dans son impact sur le voisinage de l'Europe. Les partenaires méditerranéens ont désormais une bonne visibilité du rôle que compte jouer l'UE dans le monde et des règles du jeu régissant la future politique européenne de voisinage.

---

<sup>1</sup> Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne (2003), « Une Europe sûre dans un monde meilleur: Stratégie européenne de sécurité », <http://ue.eu.int/solana/docs/031208ESSIIFR.pdf>

Ce cadre de référence a servi de point de départ à la préparation de stratégies partielles, dans les domaines jugés prioritaires comme le partenariat entre l'Union européenne et la région méditerranéenne ainsi que le Moyen-orient et la Politique européenne de voisinage.

## **1.2 Le partenariat entre l'Union européenne et la région méditerranéenne ainsi que le Moyen-orient<sup>2</sup> : un cadre de référence régional**

Si la stratégie européenne de sécurité pose des principes d'ordre doctrinal qui devraient façonner le comportement international de l'Europe du troisième millénaire, le partenariat entre l'Union européenne et la région méditerranéenne ainsi que le Moyen-orient a ébauché les grands traits d'un dialogue politique sur des questions relevant de la sécurité et la stabilité de la Méditerranée.

La valeur ajoutée de cette «feuille de route» pour le partenariat euro-méditerranéen se manifeste à trois niveaux :

### **1.2.1 Une définition large de la sécurité**

Il s'agit en fait d'une adaptation au contexte géopolitique méditerranéen et moyen oriental de la définition esquissée par la stratégie européenne de sécurité : en ce sens que la nature multidimensionnelle des sources d'instabilité exige une approche globale qui prendrait en compte les sources internes d'insécurité que sont, par exemple, le sous-développement économique et le chômage, en particulier le chômage des jeunes

### **1.2.2 Des préoccupations politiques communes**

Le document trace des préoccupations politiques communes que sont les droit de l'homme, la gouvernance des affaires publiques, l'État de droit, le rôle et les droits de la femme, le respect des droits des minorités, la coopération en matière de non-prolifération, la lutte contre le terrorisme, la prévention et la résolution des conflits

---

<sup>2</sup> Voir le rapport final réalisé par la Commission européenne, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/euromed/publication.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/publication.htm)

et le développement économique. Ce sont les mêmes préoccupations exprimées dans la déclaration faite le 23 mai 2004 lors du sommet de la ligue arabe.

### **1.2.3 Un dialogue politique renforcé en matière de sécurité et de lutte contre le terrorisme**

En plus des dispositions concernant la non-prolifération des armes de destruction massive, le document énonce un certain nombre de mesures pour renforcer le lien entre la PESD et le processus de Barcelone:

- mieux faire connaître les actions dans le domaine de la PESD et leur donner une plus grande visibilité;
- rendre la coopération plus ambitieuse et plus concrète;
- ouvrir les activités de formation et les exercices aux partenaires méditerranéens, au cas par cas.

Par ailleurs, les partenaires euro-méditerranéen manifestent leur intérêt pour la relance du projet de la Charte euro-méditerranéenne et d'autres cadres similaires.

En ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, il a été décidé de renforcer la coopération opérationnelle par le biais des sous-comités "Justice et sécurité".

Quelles que soient les imperfections que l'on peut soulever çà et là, il n'en demeure pas moins que les partenaires euro-méditerranéens réalisent, avec ce document, un saut qualitatif dans le dialogue politico-sécuritaire. Cependant, la mise en œuvre d'un tel projet est subordonnée à la création de structures efficaces bilatérales et régionales dans le cadre de la politique européenne de voisinage.

## **2. La PEV renforce le processus de Barcelone**

### **2.1 Les limites politiques du processus de Barcelone**

La Politique européenne de voisinage intervient à un moment où le processus de Barcelone montrait certaines limites notamment dans son volet politique et sécuritaire. Des problèmes structurels demeurent, qu'il s'agisse des problèmes politiques liés à la démocratisation des PSEM ou des conflits territoriaux (Grèce-Turquie sur Chypre et les îles de la mer Egée, Liban, Israël-Palestine, Algérie-Maroc, Espagne-Maroc) et des questions nationales (ex-Yougoslavie, Algérie). En même temps, la totalité de la région est concernée de près ou de loin par le terrorisme.

Deux raisons sont derrière ce constat:

La première est liée au fait que le dialogue politique euro-méditerranéen n'a jamais eu de contenu concret. La complexité et l'enchevêtrement des problèmes ne favorisent pas une lecture sereine et commune des causes de la conflictualité dans la région. La composante émotionnelle, exacerbée par des perceptions croisées négatives, est souvent très forte. L'immigration et le terrorisme islamique suscitent souvent des peurs irrationnelles en Europe et ne favorisent pas un dialogue raisonné. Certains pays de la rive sud manifestent parfois des réactions disproportionnées face aux initiatives prises sur la rive nord.

La seconde raison est liée au fait que l'Europe a toujours défendu l'idée que l'interdépendance économique entre les deux rives de la méditerranée demeure le seul garant d'une stabilité durable en Méditerranée. Cette approche est certes nécessaire mais elle est insuffisante voire improductive dans la prévention ou la gestion des crises. L'illustration parfaite en est la crise hispano-marocaine de l'été 2002 au sujet de l'îlot Leïla/Persil. Le déploiement de force de l'Espagne à proximité des côtes marocaines lors de cette crise exprime davantage ses peurs face à la question territoriale qui l'oppose au Maroc que sa confiance dans un dialogue politique à trois dans lequel l'Europe apporterait une capacité de négociation

diplomatique efficace<sup>3</sup>. Les déclarations malhabiles de l'UE au début de la crise en faveur de l'Espagne puis la médiation du secrétaire d'Etat Colin Powell mettent en évidence cette faiblesse européenne. L'alignement de l'Espagne sur les Etats-Unis au sujet de l'intervention en Irak marque une rupture par rapport à la doctrine de politique étrangère qui avait prévalu jusque là à Madrid depuis la transition démocratique à l'égard du monde arabe. Ces positions ont affecté le Maroc qui a pris conscience de la nécessité de rééquilibrer sa politique étrangère en développant ses relations avec les Etats-Unis (Signature d'un accord de libre échange, Washington accord à Rabat le statut d'alliés majeur des Etats-Unis en dehors des pays membres de l'Otan)<sup>4</sup>.

## **2.2 La PEV: un partenariat global organisé à plusieurs niveaux**

Bien évidemment, la PEV contribuera, en ce qui concerne les pays méditerranéens, à la réalisation des objectifs fixés dans le cadre du partenariat stratégique pour la Méditerranée et le Moyen-Orient. Par contre sa mise en œuvre s'effectuera dans le cadre du processus de Barcelone et des accords d'association conclus avec chaque pays partenaire.

A ce titre, la PEV contient des aspects politiques et techniques qui méritent d'être mentionnés :

### **2.2.1 Une conditionnalité concertée:**

La PEV offre certes des avantages concrets et des relations préférentielles avec des États voisins dans un grand nombre de domaines, particulièrement en ce qui concerne l'accès au marché et l'encouragement des investissements. Mais ces bénéfices seront liés aux progrès faits dans des secteurs bien définis, en particulier les réformes économiques, la démocratisation et le respect des droits

---

<sup>3</sup> Bernard Labatut, *Quelle Méditerranée pour quelle Europe?*, Revue Paix et Sécurité Internationales, n° 1, juin 2003, Tanger, Maroc.

<sup>4</sup> Rachid El Houdaïgui, *La politique étrangère sous le règne de Hassan II, Acteurs, enjeux et processus décisionnels*, éd. L'Harmattan, Paris, 2003.

de l'homme, ainsi qu'à une coopération politico-militaire substantielle visant à établir des mécanismes communs de prévention des conflits et de gestion des crises, y compris des mesures communes pour combattre le terrorisme.

### **2.2.2 Un équilibre subtil entre le bilatéral et le multilatéral:**

La Politique de Voisinage tendra à trouver un juste équilibre entre, d'une part, les relations bilatérales, de telle sorte que les avantages et les évaluations des progrès puissent être adaptés aux besoins spécifiques et aux circonstances et, d'autre part, des partenariats multilatéraux, pour traiter des questions régionales et promouvoir l'intégration régionale entre partenaires.

### **2.2.3 Des objectifs ambitieux:**

On peut en distinguer 4 :

- la prévention de conflits dans le voisinage de l'Union européenne et des actes d'agression à l'encontre de l'Union européenne;
- la résolution des litiges et des conflits en cours et la garantie de consolidation à long terme de la paix après un conflit;
- la création de partenariats économiques et politiques étroits basés sur une prospérité, une sécurité et des valeurs communes;
- le contrôle des migrations et de toutes formes de trafic illégal vers l'Union européenne;

### **2.2.4 Une approche « à la carte » basée sur des plans d'action**

L'approche proposée consiste à définir, avec les pays partenaires, un ensemble de priorités. Celles-ci seront intégrées dans des plans d'action adoptés conjointement, couvrant un certain nombre de domaines-clés: dialogue politique et réforme, commerce et mesures préparant les partenaires à une participation progressive au marché

intérieur, justice et affaires intérieures, énergie, transports, société de l'information, environnement, recherche et innovation, politique sociale et contacts entre communautés<sup>5</sup>.

### **2.2.5 Une ambiguïté autour des mécanismes du dialogue sur la sécurité!**

Les thèmes relatifs à la sécurité reviennent sans cesse dans la PEV:

Le chapitre consacré au dialogue politique insiste sur l'efficacité du dialogue autour des questions tels que les problèmes régionaux et internationaux, la prévention des conflits et la gestion des crises ainsi que les menaces communes pour la sécurité (terrorisme et ses causes profondes, prolifération des armes de destruction massive et exportation d'armes illégales, par exemple).

Dans le même sens il est prévu l'association des pays partenaires à certains aspects de la PESC et de la PESD, à la prévention des conflits, à la gestion des crises, à l'échange d'informations, à la formation et aux exercices communs et éventuellement aux opérations de gestion des crises pilotées par l'UE. Une autre priorité importante consistera à poursuivre la mise en place d'une responsabilité partagée entre l'UE et les partenaires pour la sécurité et la stabilité dans la région couverte par la politique de voisinage.

Les plans d'action devraient également comporter des mesures visant à rendre plus efficace la gestion des frontières et la lutte contre le terrorisme, le crime organisé, le trafic de drogues et d'armes, le blanchiment des capitaux ainsi que la criminalité financière et économique.

Toutefois, rien n'est mentionné sur les mécanismes devant structurer le dialogue sur la sécurité au sein de la PEV. Hormis le comité Affaires Intérieure, l'initiative européenne ne prévoit pas la création de comité chargé des domaines de la PESC et de la PESD ou de la prévention et la gestion des conflits. Alors que l'ont sait

---

<sup>5</sup> "Politique européenne de voisinage : document d'orientation" COM (2004) 373 final, 12.5.2004, p.3.

l'importance de ce type de structure dans le maintien d'un dialogue permanent sur des « sujets qui fâchent » tels les conflits territoriaux ou la délimitation maritime (Maroc-Espagne). Certes les Etats préfèrent régler leur litige dans le cadre bilatéral, mais les événements récents (la crise de l'îlot Leïla/Persil) ont prouvé la nécessité d'instaurer une structure bilatérale (UE - Pays partenaire) chargée de contenir et d'apaiser les tensions susceptibles de se traduire en confrontation diplomatique et militaire.

Par ailleurs, on ne saurait comment la PEV compte assurer la cohérence et la coordination des activités avec les différentes enceintes traitant des questions de sécurité en Méditerranée (Processus euro-méditerranéen, Forum méditerranéen, dialogue 5+5, pays partenaires pour la paix dans le cadre de l'OSCE, dialogue méditerranéen de l'OTAN).

### **3. Le dialogue sur la sécurité vu du Maghreb**

Les pays du Maghreb ne se considèrent pas comme une menace pour qui que ce soit. Mais, ils demeurent conscients qu'une situation économique précaire conjuguée à la montée de l'intégrisme présente autant de facteurs de risque pour eux-mêmes et pour leurs voisins. Ils ont donc fixé comme objectif prioritaire le développement économique soutenu par des accords d'association conclus avec leur premier partenaire : l'Union européenne, tout en s'attachant à conserver leurs particularismes culturels et religieux.

#### **3.1 Une perception mitigée**

Vu de l'autre rive, en tout cas du Maroc, le dialogue sur la sécurité dans les relations euro-méditerranéennes inspire un sentiment d'échec et de crainte ou d'interrogation sur la portée politique de la PEV.

##### **3.1.1 L'échec du dialogue politique**

Les pays de Maghreb sont conscients que la responsabilité de l'échec politique du processus de Barcelone est partagée entre les deux rives:

- D'un côté l'Union européenne n'a pas fait preuve d'une forte volonté politique pour atteindre les objectifs ambitieux du partenariat. Aussi le dialogue sur la sécurité se limitait à des « briefings » sur les questions de sécurité, sans grande implication des pays du Sud dans la « conception de l'architecture sécuritaire future de la Méditerranée» <sup>6</sup>. L'enlisement de la Charte euro-méditerranéenne de paix et de sécurité en est une des principales illustrations.
- De l'autre côté, les pays de la rive sud ont péché par leur manque d'engagement pour une intégration sous-régionale, garante d'un développement intégré sud/sud. La situation critique de l'Union du Maghreb Arabe en est une illustration parfaite. En outre, le retard enregistré dans les réformes politiques, économiques et sociales ainsi que les obstacles culturels constituent un handicap pour la concrétisation de la plupart des programmes de partenariat.

### **3.1.2 Interrogation sur la place du dialogue politique dans la PEV**

Au lendemain de l'annonce de la nouvelle politique européenne, les observateurs au Maghreb s'accordaient sur l'importance de cette nouvelle initiative mais n'hésitaient pas, en même temps, à exprimer certaines craintes quant à une éventuelle redynamisation du dialogue politique. Celle-ci serait subordonnée à la prise en compte de trois impératifs:

- Intégrer la rive sud non pas comme une source potentielle de menaces, mais comme un partenaire naturel de l'espace euro-méditerranéen;
- Consolider un environnement géopolitique favorable qui passe inéluctablement par l'engagement plus actif de l'Union européenne pour la consolidation de l'Union du

---

<sup>6</sup> Mémoire comportant des propositions et commentaires sur les mécanismes régissant le partenariat entre les deux rives de la Méditerranée, présenté par le Maroc à la Commission européenne en 2002.

Maghreb Arabe (UMA) et des autres espaces de concertation;

- Approfondir un dialogue de sécurité dans le cadre de la PESD serait de nature à assurer aux partenaires méditerranéens une bonne visibilité des options stratégiques européennes. A cet égard, il faut développer l'échange d'information, prendre des mesures de confiance et élargir la coopération particulièrement en matière de prévention et de gestion des crises et de formation des cadres civilo-militaires.

## **Conclusion**

Les défis sont donc nombreux, beaucoup d'efforts ont été faits de part et d'autre depuis le processus de Barcelone. La nouvelle politique de voisinage énoncée par l'Union européenne et la relance d'un dialogue sur la sécurité augurent d'une relance positive dans la région. L'objectif devrait être la quête d'une « gouvernance » sécuritaire à cette approche met fin à l'approche eurocentrique qui a prévalu dans la politique méditerranéenne de l'Europe