

INTRODUCTION

L'impératif de la connexion

par Alvaro Vasconcelos

L'Europe des Douze se trouve confrontée à la nécessité de contribuer à la stabilité des espaces européens et méditerranéens dans son voisinage et de le faire de façon qui ne lui soit point nuisible et puisse au contraire contribuer au renforcement de sa propre intégration. L'Europe a besoin d'une politique pour l'Europe de l'Est et l'Europe centrale qui s'accorde avec une politique européenne pour le Sud et notamment le Sud le plus proche, le Maghreb.

En regardant l'essor relatif de l'Europe, ceux qui se trouvent à ses côtés, à l'est et au sud, sentent qu'ils sont en marge et veulent à tout prix accéder à un niveau de vie analogue à celui de la plupart des Européens. Dans la Communauté européenne, l'égoïsme social et les incertitudes quant à l'avenir font renaître le nationalisme et la xénophobie, l'obscurantisme qui mène au refus obstiné de l'Autre, surtout quand il n'a pas la même religion.

La Méditerranée tout entière est aujourd'hui traversée par une tension grave, « radicale », pour reprendre l'expression d'Edgar Morin, entre les peuples du monde arabe, islamique et le monde occidental, que les gouvernements, si favorables qu'ils soient à la connexion, ont du mal à maîtriser. Cette tension est due à la disparité économique et sociale mise tous les jours en évidence par l'image et à la pression démographique que l'émigration n'est plus en mesure de soulager. Elle est aggravée par les perceptions négatives de l'attitude occidentale (qui n'épargnent nullement l'Europe) dans le conflit israélo-arabe et pendant la guerre du Golfe, et plus récemment devant le « nettoyage » anti-musulman en Bosnie. La déconnexion, le creusement de la fracture méditerranéenne, c'est

là l'objectif politique du nationalisme extrémiste, soit sous la forme de l'extrême-droite en Europe occidentale, soit sous la forme de l'islamisme politique radical ailleurs (1).

Les fondamentalistes s'acharnent avec la même violence contre la laïcité, considérée comme relevant de l'athéisme, contre la corruption, l'occidentalisation et l'Occident en général ; ils veulent imposer un régime fondé sur la charia, ce qui revient à un totalitarisme absolu, puisque la seule voix de Dieu (politiquement amplifiée, bien entendu, par eux-mêmes) doit être entendue dans tous les domaines, jusqu'aux recoins les plus intimes de la vie des individus et de la société. La montée de l'islamisme politique dans le Maghreb, tout d'abord en Algérie, a convaincu les Européens qu'il s'agissait d'un mouvement qui traverse le monde islamique tout entier, où se recoupent la désespérance généralement provoquée par l'échec économique et social des régimes post-coloniaux et une utilisation sans limites des sentiments religieux.

Les dirigeants des partis islamistes radicaux, anti-démocratiques, trouvent un terrain fertile dans des sociétés en crise, bloquées, où les mosquées restent finalement la seule alternative. Ils misent sur le mécontentement, la désespérance, qui croissent là où les réformes politiques et économiques nécessaires à une prospérité réelle font défaut. Il est difficile de croire que l'opposition aux droits de l'homme soit une exigence des populations. Cela n'empêchant pas, bien évidemment, que le rythme de la modernité (2) soit déterminé par les valeurs traditionnelles et que la question de l'identité culturelle et religieuse des différents peuples du Maghreb soit fortement prise en considération. Le désir de retrouver l'identité, bien qu'il mène trop souvent au refus de tout ce qui vient de l'Occident et qu'il s'accompagne d'un renouveau religieux, n'empêche pourtant pas que les rapports entre les droits de l'individu et les droits de la communauté, le rôle de la société civile et le rôle de l'État par rapport à l'islam soient au centre du débat (3). Un des grands mythes sur la spécificité arabo-islamique a trait au fait que les droits de la femme y seraient mieux garantis par les sociétés traditionnelles. Comme le démontre Kevin Dwyer, dans son enquête

(1) Voir, à propos des perceptions maghrébines concernant la sécurité, Abdallah Saaf, « Le discours stratégique arabe : constantes et variations », travail de recherche dans le cadre d'un projet de l'IEEI sur les perceptions de sécurité en Europe et au Maghreb, Lisbonne, février 1993 (miméo).

(2) Pour une discussion approfondie de la genèse et des tendances de l'islamisme politique, voir Bruno Étienne, *L'Islamisme radical*, Hachette, Paris, 1987.

(3) Voir Kevin Dwyer, *Arab Voices — The Human Rights Debate in the Middle East*, London, Routledge, 1991.

Arab Voices, « nombre de femmes mènent la lutte pour une plus grande liberté non seulement au sein de la société civile, mais il s'agit d'une bataille livrée au sein de leur propre monde » (4). Une enquête de ce genre menée en Europe n'aurait probablement pas de résultats trop dissemblables.

Les questions de la démocratie et des droits de l'homme deviennent de plus en plus centrales dans les relations euro-maghrébines. Il n'est plus possible, comme naguère, au temps de la guerre froide, de passer sous silence ces questions au nom d'intérêts stratégiques partagés ou du maintien de la stabilité. Et il n'est pas possible non plus d'inscrire la « menace » islamiste comme prétexte pour ne pas s'adresser à cette question ou pour que certains pays se posent en pays-frontière ou « ligne de front » pour lui tenir tête.

La conditionnalité s'installe progressivement comme élément de la politique extérieure des Douze dans leurs rapports avec l'Est et le Sud, malgré les résistances dites pragmatiques qu'elle doit affronter. Le Conseil européen de juin 1991 déclarait que le respect des droits de l'homme, le respect de la légalité et l'existence d'institutions politiques avec une légitimité démocratique sont à la base d'un développement équitable. Cette position ne peut être réduite à du triomphalisme libéro-démocratique, inspiré d'idéologismes dogmatiques aux prétentions hégémoniques ou de notions du genre « fin de l'histoire » que les événements ne cessent chaque jour de démentir. Il est pourtant indéniable qu'un espace d'opportunité existe pour développer une politique de valeurs, pour l'affirmation du caractère universel des droits de l'homme et pour soutenir des processus de transition démocratique.

Pour être efficace, la conditionnalité doit toutefois prendre en considération que la démocratisation est un processus souvent graduel, qui ne peut être réduit à la seule réalisation d'élections libres et qui doit être accompagné par la mise sur pied de structures politiques et sociales pour permettre d'abord la transition et ensuite la consolidation de la démocratie. La conditionnalité devient donc, dans le nouveau cadre international, un préalable au renforcement de la convergence euro-maghrébine.

Les droits que la conditionnalité vise à garantir ne constituent donc pas un défi du seul Maghreb, même s'ils y assument une dimension particulière. En Europe, il est aussi question d'élargir les

(4) Dwyer, *Arab Voices*, 217 : « For many women the struggle for greater freedom is not only public, not only on the level of civil society, but is a battle taking place in their inner world too, a battle against "the block inside us", as one woman said. »

droits politiques et culturels des immigrés maghrébins, ce qui leur permettrait de participer pleinement à la vie politique des sociétés pluralistes qui les accueillent et d'échapper à la marginalité qui leur est trop souvent imposée. Leur participation aux élections locales et européennes, qui s'ajouterait aux garanties déjà acquises de libre circulation dans l'Europe des Douze, serait souhaitable et contribuerait au développement d'un sentiment d'appartenance européenne, dans le sens du principe même d'une citoyenneté européenne inscrit dans le traité de Maastricht. Contre ces droits se mobilisent d'abord les groupes nationalistes extrémistes et ensuite des courants anti-européens en Angleterre, au Danemark et ailleurs.

Les processus de démocratisation au Maghreb se trouvent confrontés au défi de générer une pluralité de partis politiques, mettant fin au bipolarisme pouvoir/islamisme radical qui bloque les processus, comme cela était le cas en Algérie. Une des difficultés des processus en cours est la coïncidence dans le temps avec l'application des programmes de restructuration économique qui, n'étant pas accompagnés de mesures de correction, aggravent les problèmes sociaux (5). L'Algérie sera un cas-test de la capacité de développement de forces démocratiques alternatives au pouvoir et aux islamistes radicaux, en l'absence desquelles le processus ne pourra pas être débloqué.

L'Europe se trouve, plus qu'avant, face à la nécessité d'avoir une politique méditerranéenne intégrée, visant également à l'endigement de l'islamisme politique radical, sans pour autant se laisser piéger par les utopies d'une politique arabe mal adaptée à la diversité nationale et régionale du Maghreb et du Moyen-Orient.

La décision prise à Maastricht de doter la Communauté d'une politique étrangère et de sécurité commune doit être appliquée précisément pour que l'Europe puisse avoir une vision commune non seulement de la grande Europe, mais aussi de la place du Sud, et tout particulièrement de la Méditerranée, dans le nouvel ordre international et puisse contribuer à la mise sur pied de ce nouvel ordre. Sans l'Europe, ce ne sera pas l'unipolarité ou la *pax americana*, que beaucoup craignent et certains désirent, mais l'aggravation des crises. Les responsabilités de l'Europe dans le monde et plus immédiatement dans ses abords ne seront sûrement pas assumées par d'autres.

(5) Gemma Martín-Munoz, communication au séminaire *El Maghreb tras la Crisis del Golfo : Transformaciones Políticas y Orden Internacional*, Granada, 28-30 novembre 1991.

Comme son rôle subordonné dans la crise du Golfe l'avait démontré, comme sa marginalisation par rapport à la Conférence de paix pour le Moyen-Orient et son impuissance devant les agressions des nationalistes serbes l'ont confirmé, sans les instruments d'une politique étrangère et de sécurité commune l'Europe ne sera jamais un acteur majeur dans des questions et dans des régions qui la concernent de façon vitale et par rapport auxquelles elle a des points de vue qui lui sont propres.

La fin de la guerre froide et l'effondrement de l'Union soviétique, par la disparition des références qui donnaient un sens au non-alignement et un espace de manoeuvre aux non-alignés dans la gestion de l'opposition des deux superpuissances, ont impliqué aussi dans le Sud le besoin de mettre en cause des certitudes qui semblaient pourtant inébranlables et de rompre avec un tiers-mondisme suranné.

La tendance du système international dans le sens de la création d'espaces d'intégration et de libre-échange place le Maghreb, s'il ne veut pas s'isoler, devant le besoin de développer des initiatives visant à la création d'un espace d'intégration, surtout quand, sur l'autre rive, se développe le plus important de ces processus, l'Union européenne.

Traversant une période de transition et de mutation économique et politique, le Maghreb et le Machrek se trouvent devant la nécessité d'entreprendre de profondes réformes démocratiques et politiques, d'isoler l'islamisme radical, tout en affirmant leur identité de civilisation, et de définir en même temps une politique de connexion avec l'Europe dans un contexte de pleine intégration dans le système économique et politique mondial.

Utopies, pragmatismes :

Les dangers de la globalisation et les limites du particularisme

La nature même de la Méditerranée, la complexité de ses problèmes, la richesse et la diversité de ses cultures, ont voué à l'échec les grandes visions trop ambitieuses, telles que le dialogue euro-arabe.

La crise du Golfe et les divisions déchirantes qu'elle a provoquées entre les pays arabes ont brisé, selon le ministre français des Affaires étrangères de l'époque, M. Roland Dumas, « un double

mythe » : « Évoquer le "monde arabe" est un mythe en soi. "Une" politique arabe en est un autre » (6). Il parlait en l'occurrence d'une politique arabe de la France, mais on peut employer les mêmes mots à l'échelle européenne. Même si les mythes politiques se brisent, il y a cependant des solidarités identitaires qui traversent les pays arabes et que l'on aurait tort d'ignorer. Comme l'écrivait Hamadi Essid, « les disparités économiques et surtout la diversité des régimes et des institutions font de l'unité arabe une notion humainement réelle, idéologiquement juste, culturellement nécessaire mais politiquement irréalisable tant que, dans tous les pays arabes, les peuples ne seront pas démocratiquement souverains » (7).

La dernière initiative qui se veut globale et intégrée pour la Méditerranée est le projet de Conférence sur la sécurité et la coopération en Méditerranée (CSCM), proposé pour la première fois dans le *non-paper* Italie/Espagne de septembre 1990. A la lumière de la crise du Golfe, il semblait surtout à l'Italie que l'exemple de la CSCE pourrait être appliqué à l'ensemble des relations entre l'Occident et le monde islamique. L'existence de problèmes semblables, voire communs, sur la rive sud — questions frontalières, minorités, course aux armements, disputes pour l'hégémonie régionale, problèmes de sous-développement aggravés par l'explosion démographique et la mauvaise utilisation des ressources, problèmes relatifs aux droits de l'homme — et l'existence de problèmes communs aux deux rives, notamment dans le domaine des migrations et de l'écologie, liée à un manque de confiance mutuelle qu'aggravait le face-à-face du monde chrétien et du monde islamique, appelaient à un effort visant à rétablir la confiance par des mesures précises, selon les auteurs de la proposition. La CSCM apparaîtrait donc comme un projet encore plus ambitieux que le dialogue euro-arabe, puisqu'il devrait comprendre le monde islamique de la Mauritanie à la mer Noire, l'Europe, les États-Unis et le Canada.

Les difficultés de cette globalisation sont immenses, ne serait-ce qu'en raison de la diversité des participants et de la complexité et de la multiplicité des problèmes qu'ils seraient appelés à traiter (du conflit israélo-arabe, de la guerre en ex-Yougoslavie et du différend gréco-turc à la question du Liban, du Sahara occidental, au presque impossible équilibre de pouvoir dans le Golfe). Un parallèle avec la CSCE serait pourtant difficile à établir. Rappelons qu'elle

(6) Roland Dumas interviewé par *Le Monde*, 12 mars 1991.

(7) Hamadi Essid, « Les termes de l'équivoque », *Le Nouvel Observateur*, collection dossiers, n° 5, 15.

est issue d'un cadre mondial de bipolarité et qu'il s'agissait dans le fond d'un dialogue entre deux blocs. Cependant, de la proposition d'une CSCM il faut retenir la justification première, c'est-à-dire le besoin de dialogue et de connaissance mutuelle entre les grandes civilisations de la Méditerranée pour faire face à des défis dans la région avec une approche intégrée, c'est-à-dire prenant en considération les dimensions politique, économique et de sécurité.

Dernièrement, et surtout depuis la crise du Golfe, des approches dites pragmatiques semblent l'emporter, visant à la mise en œuvre de politiques « particularisées » proposées dans certains ouvrages anglo-saxons. Elles représentent le rebours, guère plus souhaitable, d'une vision trop globalisante de la Méditerranée.

Ces défenseurs du particularisme mettent l'accent sur des propositions de politiques « à la carte », tournées plutôt vers les problèmes spécifiques de chaque pays, basées sur des relations bilatérales, inter-étatiques, dont les « relations spéciales », personnalisées, avec un certain nombre de dirigeants, au détriment d'une politique orientée vers des groupements régionaux. Du point de vue de la sécurité, les « particularistes » mettent l'accent sur la capacité d'intervention des puissances occidentales, les États-Unis en tête, pour faire face à des tentatives d'hégémonie régionale, notamment au Moyen-Orient et dans le Golfe, et sont sceptiques sur la capacité des pays de la région à résoudre ce genre de problèmes.

Si la globalisation et le particularisme semblent également mal adaptés, il est par contre possible de parler de plusieurs sous-régions en Méditerranée, définies par des facteurs de crise. L'une d'entre elles est sans doute le Moyen-Orient, où le problème central est le conflit israélo-arabe et la question palestinienne, une deuxième la Méditerranée orientale, dominée par le conflit gréco-turc, une troisième les Balkans, dominés par l'éclatement de la Yougoslavie, et enfin une quatrième la Méditerranée occidentale, où les facteurs de crise sont d'abord intérieurs. Ces sous-régions ont des problèmes spécifiques qui doivent être résolus, d'autant plus qu'un environnement plus favorable est en place qui facilite leur solution. L'alternative n'est pas entre le globalisme et le particularisme : il est possible de développer des initiatives spécifiques pour certaines régions — telles que la Conférence de paix sur le Moyen-Orient ou la coopération entre l'Europe du Sud et le Maghreb, tout en cherchant en même temps un apport aux processus de coopération et d'intégration régionale.

Si la disparité politique, économique, religieuse, ethnique est en Méditerranée indiscutable (et je parle aussi bien du Nord-Sud que

du Sud-Sud), l'interdépendance et les facteurs de cohésion régionale existent aussi. Il est indispensable de les identifier et d'agir pour leur renforcement, puisque la cohésion régionale est seule capable de contrecarrer les effets pervers de l'actuelle tendance à l'éclatement des unités politiques, de contribuer à l'atténuation des antagonismes entre les États nés des disputes frontalières et des projets d'hégémonie régionale, et de jouer un rôle positif du point de vue de l'accès à la modernité et au développement.

Par ailleurs, il faut déterminer de qui il s'agit lorsqu'on évoque les interlocuteurs d'une coopération en Méditerranée. Au nord, le partenaire est aujourd'hui la Communauté, bientôt Union européenne. L'adhésion de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal, le désir d'adhésion de Malte, de Chypre, de la Turquie et des républiques balkaniques, démontrent l'accroissement marqué du degré de convergence sur la rive nord.

Sur la rive sud, l'identification d'un partenaire est beaucoup moins simple, ce qui ne signifie pas pour autant que le seul choix soit entre l'utopie globaliste et le particularisme pragmatique qui considère comme vouée à l'échec toute tentative de dialogue entre des ensembles régionaux. Des progrès dans ce domaine sont intervenus dans le Maghreb, en raison de la réconciliation de l'Algérie et du Maroc, du rapprochement entre les pays maghrébins dont témoigne la création de l'Union du Maghreb arabe (UMA).

Mais l'UMA doit faire face au manque de convergence politique entre ses États membres du point de vue des régimes internes mais aussi de leurs options internationales. Créée par des juristes, elle a toutes les dispositions propres d'une Union sans en avoir encore le contenu : pour certains elle ne serait qu'une coquille vide. Bien qu'elle corresponde à un besoin essentiel d'association pour faire face à des problèmes communs, l'UMA est encore une construction très fragile au devenir incertain.

Le Maghreb, une presqu'île, en quelque sorte, est une région où se côtoient des facteurs d'intégration et des facteurs de tension ou conflit entre les États qui le composent. Sa problématique, bien qu'affectée par le conflit israélo-arabe et les enjeux d'instables équilibres du pouvoir au Moyen-Orient et dans le Golfe, n'est pas déterminée par eux. Le Maghreb peut être caractérisé aussi par la gravité des problèmes politiques, économiques et sociaux, et par sa profonde connexion avec l'Europe communautaire. L'impact que ces problèmes peuvent avoir sur l'Europe du Sud et l'impact que les décisions de ces pays, dans le domaine commercial, agricole et de l'émigration, peuvent avoir au Maghreb, sont finalement ce

qui permet de délimiter un ensemble sous-régional en Méditerranée occidentale.

États-Unis : fédérateur régional ?

Les États-Unis ont joué pendant la guerre froide le rôle de fédérateur stratégique de la région par le biais d'un ensemble de traités de défense datant des années 50 avec les pays de l'Europe du Sud (du Portugal à la Turquie, Espagne, Grèce et Italie comprises) et les pays arabes tels que le Maroc et l'Égypte. Les États-Unis avaient une vision stratégique globale de la Méditerranée, dictée par le désir de « contenir » l'Union soviétique et le souci de défendre Israël. Après la fin de la guerre froide, pendant la crise du Golfe, les États-Unis ont pu utiliser les infrastructures dont ils disposaient en Méditerranée dans une mesure sans précédent pour éviter l'annexion du Koweït par l'Irak. La Conférence de paix sur le Moyen-Orient est une preuve de plus du rôle fondamental que les États-Unis continuent de jouer en Méditerranée orientale, tout en démontrant que les Américains ont compris l'importance des partenaires arabes dans la région et se sont engagés sérieusement (espérons-le) pour la résolution de la question israélo-arabe.

Avec la disparition de ce ciment qu'était la menace soviétique, les États-Unis ne sont plus en mesure d'agir en tant que fédérateur stratégique de la région, ce qui ne signifie pas pour autant que ce rôle ne puisse être joué dans le cas de menaces particulières considérées comme portant atteinte aux intérêts vitaux de l'ensemble occidental, comme cela était le cas face à l'hégémonie irakienne dans le Golfe — un cas qui, cependant, ne peut que difficilement se reproduire.

Les États-Unis, malgré le succès militaire remporté dans le Golfe, n'ont pas les moyens d'agir en gendarme du monde. Ils ne sont pas en mesure d'intervenir tout seuls, même lorsque leurs intérêts fondamentaux sont menacés, la guerre contre l'Irak ne l'a que trop prouvé. Ils pourraient jouer un rôle de leader par des procédures « co-opératives », comme le préconise Joseph Nye (8), mais on assiste justement à une remontée des poussées isolationnistes aux États-

(8) Joseph Nye, *Bound to Lead : the Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, Inc., Publishers, 1990.

Unis. Et la large, très large coalition que la guerre du Golfe a rendue possible a eu, vraisemblablement, un caractère tout à fait exceptionnel.

La Méditerranée prend désormais une place plus importante dans la hiérarchie des priorités des États-Unis et des puissances européennes, dans la mesure où la menace de l'Est n'est plus présente. Elle est aujourd'hui jugée selon ses mérites, ses risques et ses défis, et non pas en tant qu'élément dans l'enjeu Est-Ouest.

Le Sud fait désormais partie des options stratégiques des pays de l'Europe méditerranéenne et devient l'objet d'une coopération militaire entre la France, l'Italie et l'Espagne. Pour les États-Unis, la Méditerranée s'inscrit dans la nouvelle priorité accordée à l'arrêt de la prolifération d'armements de destruction massive, ainsi qu'à la haute priorité accordée au Golfe.

Les États-Unis veulent garder un rôle de leader dans la Méditerranée par l'intermédiaire de l'OTAN, et essayent pour cela de brouiller la distinction entre « zone » et « hors-zone », en même temps qu'ils soutiennent la création d'une force navale permanente de l'OTAN en Méditerranée et d'une force de réaction rapide.

La « menace du Sud », dans des régimes démocratiques, malgré les sondages qui semblent démontrer une nette progression de ce concept dans l'opinion publique (50,8 % des Français désignent le Sud comme « menace principale », 8 % l'Est), ne pourra pas se substituer à la menace soviétique en tant que « ciment », tout d'abord parce que les élites savent qu'elle n'existe pas en réalité et bien évidemment parce que son exploitation démagogique, rendue plus facile par l'ampleur que prend le chômage, est le terrain privilégié des forces d'extrême droite. Bien que la montée des sentiments racistes qui, extrême droite ou pas, fait désormais partie des questions politiques européennes, soit pour le moins inquiétante.

Les institutions européennes actuelles ne sont pas en mesure de s'occuper de problèmes de sécurité, de prévention et de maîtrise des conflits régionaux, qui sont devenus les plus fréquents dans l'après-guerre froide. Bien que son secrétaire général évoque parmi les grands problèmes de l'actualité « le surpeuplement, le fanatisme religieux, les migrations, le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive », l'OTAN ne pourra pas élargir la zone couverte par le Traité de Washington, et encore moins vers le Sud. La majorité de ses membres, y compris tous ceux de l'Europe du Sud, qui pourrait être plus particulièrement visée par une prétendue menace du Sud, ne conçoivent pas cette « menace » essentiellement en termes militaires, et considèrent que l'Union européenne

est mieux placée que l'OTAN pour traiter les questions du dialogue et de la coopération, y compris dans le domaine de la sécurité, tandis que la question de la prolifération, devenue plus importante dans le nouveau cadre stratégique mondial, doit être l'objet de mesures prises dans le cadre des Nations unies.

En Méditerranée occidentale, les crises et les contentieux revêtent tout d'abord un caractère Sud-Sud, même s'il subsiste encore des contentieux Nord-Sud. Pour le moment, l'Union européenne et la structure de défense placée désormais sous sa dépendance, l'UEO, ne sont pas en mesure d'intervenir en cas de crise grave dans la région ; l'UMA ne s'est pas encore dotée d'une approche commune de la sécurité régionale, et encore moins de la volonté et des moyens de devenir le pacte d'assistance mutuelle et de solidarité collective que le traité de Marrakech institue. On ne peut pas encore parler, évidemment, de coopération dans le domaine de la sécurité entre les institutions du Nord et du Sud. Plus grave encore au moment où l'Europe se dote des piliers divers de sa nouvelle architecture (CSCE, Union européenne, UEO, OTAN), il n'existe pas de structure commune de sécurité pour l'ensemble euro-maghrébin, ce qui contribue au sentiment de marginalité que ressent le Maghreb.

La politique européenne

La part des Douze dans l'aide publique au développement revient dans le Maghreb à 95,5 % de celle fournie par les pays de l'OCDE, et à 60,9 % de celle que fournit l'ensemble des pays et organismes donateurs. L'Europe des Douze représente en outre entre 50 et 60 % du commerce extérieur des pays du Maghreb. Près de 45 % des 4,6 millions d'immigrés réguliers non européens du bassin méditerranéen qu'elle accueille sont en provenance des pays maghrébins.

Si les États-Unis ont été, et à un certain degré sont encore, d'un point de vue stratégique, l'acteur le plus important en Méditerranée et plus particulièrement au Moyen-Orient, ils n'ont jamais été, et ne risquent pas de devenir dans une période de déclin économique relatif, le premier partenaire commercial, culturel ou politique des pays arabes. Devant la complexité culturelle, ethnique, religieuse et politique de la Méditerranée, les États-Unis ont toujours

considéré que la priorité devait être accordée à la question de l'équilibre du pouvoir par l'intermédiaire d'une *Realpolitik*, même quand elle était menée au nom de la défense de la démocratie, et non pas à la mise en œuvre d'une politique intégrée qui prenne en considération à tout moment la diversité de la problématique.

A la différence des Américains, les Européens sont condamnés, pour le meilleur et pour le pire, à vivre avec les problèmes méditerranéens, maghrébins en particulier, et ne partagent donc pas la vision « ultra-stratégique » qui a été celle des administrations républicaines. Au contraire, dans leur vision, les aspects économiques, sociaux, culturels et politiques occupent une place grandissante. Aussi les Européens sont-ils plus enclins à donner une importance accrue à la création de conditions de stabilité pour prévenir le déclenchement de conflits, plutôt qu'à avoir à intervenir une fois qu'un conflit s'est déclaré ; à essayer de contrecarrer la poussée du fondamentalisme islamique, plutôt qu'à se préparer, en tout pragmatisme, à cohabiter avec les nationalistes islamistes là où ils auraient accédé au pouvoir (et pas seulement au Maghreb). Une vision qui, malgré les difficultés des processus de coopération régionale ou de création de structures régionales de sécurité dans le monde arabe, du Conseil de coopération du Golfe à l'UMA, favorise toujours le renforcement de ces processus pour la création de mesures de confiance, en vue de favoriser les échanges économiques entre voisins encore trop faiblement interdépendants. Notons que, dans le commerce méditerranéen, la part intra-régionale ne représente que 6 %, dont les échanges intra-maghrébins représentent 1,5 %.

Les pays de l'Europe du Sud sont particulièrement sensibles, pour des raisons évidentes, aux processus en cours au Maghreb et dans le Machrek. On peut discerner une évolution vers une identité sud-européenne, comprenant la France, l'Italie, le Portugal et l'Espagne (les Quatre, avant l'adhésion de Malte, du groupement de la Méditerranée occidentale). Le Portugal, malgré son penchant atlantique, en est partie prenante, puisqu'il est méditerranéen par la culture et par la nature de secteurs importants de son économie, outre sa proximité géographique avec le Maghreb (cent kilomètres à peine le séparent des côtes marocaines).

Le dernier élargissement de la Communauté a été perçu d'une façon contradictoire, les uns soulignant les aspects négatifs, d'autres, moins nombreux, les aspects positifs. Surtout en France et au Maghreb, l'élargissement a été perçu comme un défi grave à la politique méditerranéenne de la CEE, du fait que l'extension de la PAC

au Portugal et surtout à l'Espagne devrait amplifier les difficultés rencontrées par les économies maghrébines dans leurs rapports avec le marché européen, difficultés qui avaient été à l'origine de la signature des accords de troisième génération (d'adaptation à l'élargissement) en 1987 et 1988. Cependant, avec l'élargissement au Sud s'amorce la méditerranéisation du processus d'intégration européenne, qui se renforcera par la suite avec le poids économique croissant de l'Italie et la croissance soutenue de l'Espagne et aussi du Portugal. Avec le troisième élargissement, l'Europe est désormais plus proche du nord de l'Afrique, le détroit qui les sépare (ou les rapproche) n'ayant finalement qu'une quinzaine de kilomètres. Comme on le signalait au Forum de Tanger, la démocratisation de l'Europe du Sud « peut contribuer à l'extension de l'aire pluraliste dans la région » (9).

En fait, il était clair depuis le début des années 80 que la crise économique et sociale dans le Maghreb aurait inévitablement des conséquences politiques, mettant en cause les politiques des élites restées au pouvoir souvent depuis l'indépendance. La montée de l'islamisme radical et son affirmation en tant qu'alternative principale aux pouvoirs en place était devenue une source majeure d'inquiétude, notamment en Tunisie, où la question de la relève de M. Bourguiba se posait.

Ce n'étaient pas les seuls problèmes intérieurs qui faisaient (et font toujours) du Maghreb une zone de crise potentielle. Les relations intramaghrébines ont été marquées ces dernières années par des tensions, notamment entre le Maroc et l'Algérie, au sujet du Sahara occidental, créant un état de précarité et causant la mobilité des alliances (Maroc-Libye, établie par le traité d'Oujda, Algérie-Tunisie, Algérie-Tunisie-Mauritanie...).

Dans ce contexte est née l'initiative qui devait aboutir à la coopération Cinq plus Cinq. En 1983, à Marrakech, le président Mitterrand avait lancé l'idée d'une conférence sur la Méditerranée occidentale, comprenant, outre la France, l'Espagne, l'Italie, l'Algérie, la Tunisie et le Maroc, et devant surtout se consacrer aux questions économiques. L'Algérie considérait par contre que les questions de sécurité devaient aussi y être abordées, ce que le Maroc refusa.

Ce projet a été repris en 1988, de nouveau à l'initiative de la France, cette fois à un niveau semi-officiel, avec l'organisation au

(9) Fathallah Oualalou, « L'UMA, le grand marché européen et la nécessaire mutation des rapports euro-maghrébins », in *Forum Méditerranéen*, Éditions TSA, 24.

mois de février, à Marseille, du 1^{er} Forum de la Méditerranée occidentale, avec la participation de diplomates, hommes d'affaires et spécialistes maghrébins et européens de quatre pays du Sud (Portugal, Espagne, Italie, France) et trois maghrébins (Algérie, Maroc et Tunisie). Au 2^e Forum, qui eut lieu à Tanger en mai 1989, une étape significative fut franchie en matière de coopération politique entre les pays de l'Europe du Sud (le forum ayant fait l'objet de plusieurs réunions préparatoires au niveau des directions des Affaires politiques respectives).

Au Maghreb, depuis 1987, année de la déposition de M. Bourguiba par M. Ben Ali, la réconciliation entre les pays maghrébins s'amorce en même temps que s'aggravent les facteurs de crise. Les gouvernements se montrent conscients des difficultés internes et internationales auxquelles ils doivent faire face, et l'UMA est créée en février 1989. L'existence de l'UMA a rendu inévitable l'inclusion d'une délégation libyenne au Forum de Tanger, en dépit d'une certaine opposition de la France. Le 2^e Forum a confirmé que le processus ne pouvait se limiter à l'économie, l'importance d'une approche intégrée y étant soulignée comme la seule à même de faire face à l'agenda complexe de la coopération en Méditerranée occidentale.

Le processus Cinq plus Cinq (qui regroupe les Quatre de l'Europe du Sud, auxquels s'est ultérieurement jointe Malte, et les Cinq de l'UMA) correspond à la nécessité d'une vision des problèmes méditerranéens qui soit en même temps intégrée et diversifiée, c'est-à-dire suffisamment réaliste et opérationnelle pour ne pas dissoudre le projet dans une initiative globale pour la Méditerranée tout entière. A la différence de la conférence de paix sur le Moyen-Orient, ce n'est pas la question israélo-arabe qui occupe ici la place principale. Cela ne veut pas dire que la non-résolution de la question palestinienne n'affectera pas profondément l'opinion publique dans le Maghreb arabe face aux puissances qui, au nom du droit international, ont participé à l'intervention dans le Golfe.

Depuis leur première réunion à Rome, en octobre 1990, les Neuf ont essayé de définir des modalités d'action pour faire face à des questions financières du co-développement, et pour intervenir dans des domaines tels que l'autosuffisance alimentaire et la lutte contre la désertification, la dette, la question migratoire et la coopération culturelle, technologique et scientifique.

C'est en tout premier lieu à la gravité des problèmes économiques et sociaux qui affectent le Maghreb et à la volonté de contribuer à les résoudre que l'on doit l'initiative de coopération en Médi-

terranée occidentale. Les grands obstacles, cependant, à cette coopération ne relèvent pas de la complexité de l'économie et du social (commerce, migrations), domaines auxquels certains s'obstinent à croire que le processus devrait se borner, mais bien plus du manque de convergence politique entre les Dix, et surtout des options différentes dans le domaine de la sécurité des pays maghrébins. S'il existe aujourd'hui dans les pays de l'Europe du Sud des démocraties stables et laïques, et pour l'essentiel des options de sécurité identiques (OTAN, UEO), au Maghreb, la Tunisie, le Maroc, l'Algérie et la Mauritanie se trouvent à des stades différents d'un processus de réformes économiques et politiques qui est pourtant loin d'avoir abouti et dont la conclusion ne sera pas forcément l'avènement de régimes démocratiques. Si les élections présidentielles en Mauritanie de janvier 1992, contestées par l'opposition, constituent un exemple des difficultés qu'il faut vaincre, les événements en Algérie n'en constituent pas moins une cruelle mise à jour de ce qui est véritablement en cause et dans le Maghreb et dans le monde islamique en général.

Les membres européens des Dix ont pour la plupart gardé un silence quelque peu embarrassé devant le coup d'État militaire et la suspension des élections en Algérie, ponctué par les condamnations très modérées de MM. Mitterrand et Soares. Ce silence ne cachait point le soulagement ressenti, pour des raisons différentes, sur les deux rives, et qui au début s'exprima d'ailleurs d'une façon plus claire au Maghreb.

Il est clair que l'attitude des Européens par rapport aux nouveaux dirigeants algériens sera dictée par ce qu'ils feront dorénavant du pouvoir qu'ils ont pris, c'est-à-dire de leur aptitude à mener à bien les réformes économiques et politiques entamées, plutôt que par la façon par laquelle il a été pris et la suspension du processus électoral qui en a résulté. Ils seront particulièrement attentifs à l'attitude du nouveau pouvoir algérien vis-à-vis du respect des droits de l'homme, des partis politiques démocratiques ou de la liberté de la presse.

Le manque de vision à long terme qui consiste à préconiser le renforcement des relations entre les États au seul niveau des élites dirigeantes est fortement mis en cause. Il devient chaque jour plus évident qu'il faut promouvoir les rapports à tous les niveaux de la société. Le processus du Forum méditerranéen aurait dû être poursuivi, parallèlement à la coopération au niveau officiel, d'autant plus que celle-ci rencontre des difficultés importantes.

Les événements d'Algérie ne sont pas les principaux responsables du blocage de la coopération Cinq plus Cinq. La question de la Libye, et en particulier la pression croissante exercée par les États-Unis, l'Angleterre et la France en conséquence de l'aboutissement des investigations sur le sabotage des avions de la PanAm et de l'UTA (qui a amené au report *sine die* de la réunion au sommet proposée par M. Mitterrand et prévue pour Tunis au mois de janvier 1992) pèse lourd sur les rapports entre les Dix. La question se pose à nouveau de la place même de la Libye au sein de la coopération en Méditerranée occidentale. La décision prise à Alger, lors de la réunion Cinq plus Cinq, « d'instaurer les conditions propres à surmonter tout obstacle au développement harmonieux de leur coopération », après que « les mesures restrictives à l'encontre d'un pays membre » eussent été évoquées, n'était qu'un vœu pieux.

Étant donné que la Libye fait partie de l'UMA, il est quasiment impossible et certainement non souhaitable de l'isoler. Cependant, pour éviter le blocage des Cinq plus Cinq, il faudra discuter d'une façon tout à fait claire les questions de sécurité, notamment dans leur rapport avec les questions économiques et les droits de l'homme. Autrement, si la confiance mutuelle ne devient pas une réalité (ce qui n'est possible que par la transparence des activités militaires, la coopération dans la lutte contre le terrorisme et une meilleure connaissance des doctrines militaires et des priorités stratégiques), ce sera la Libye aujourd'hui, la poussée militariste de tel pays ou groupement demain, les alliances choisies lors de telle crise régionale après-demain, et ainsi de suite. Les Dix devront forcément s'attaquer à ces problèmes, s'ils veulent contribuer à dissiper les malentendus et à réduire au minimum les erreurs d'appréciation, puisque les attitudes et les perceptions dans le domaine de la sécurité sont radicalement différentes dans les opinions publiques au Nord et au Sud, plus évidemment en période de crise, comme c'était le cas pendant la guerre du Golfe. Tandis qu'au Portugal, en Espagne, en France et en Italie, l'attitude générale était le soutien aux forces de la coalition, au Maghreb, l'heure fut à la mobilisation en faveur de l'Irak. Fracture porteuse d'antagonismes graves, alimentée par le fossé économique entre le Nord et le Sud et la perception que l'ordre international dont les contours s'esquissent, marginalise le Sud. C'est là que la déconnexion préconisée par les islamistes radicaux trouve un terrain favorable.

L'union politique et les relations euro-maghrébines

Les Européens de l'Est et les Nord-Africains ont, d'une façon générale, une attitude différente vis-à-vis des diverses institutions européennes dans le domaine de la sécurité. L'Europe de l'Est cherche par tous les moyens à créer les conditions qui lui permettront d'accéder à l'OTAN, à l'UEO, et considère qu'une rupture des relations transatlantiques ou de l'intégration européenne signifierait une aggravation des facteurs d'instabilité en Europe et poserait des problèmes graves à leurs propres réformes économiques et transitions démocratiques. Au Maghreb, par contre, beaucoup voient toujours les institutions européennes de sécurité à travers les grilles héritées de la période du tiers-mondisme et de l'anti-impérialisme, une vision que la guerre du Golfe n'a guère contribué à dissiper. Ils considèrent le renforcement de ces institutions plutôt comme un danger, une menace, ne faisant généralement pas de distinction, dans ce domaine, entre l'OTAN et l'UEO.

L'incapacité de la Communauté à trouver une solution pour la crise yougoslave a contribué de toute manière à affaiblir sa crédibilité. Il en résulte que l'Europe de l'Est se tourne plutôt vers l'OTAN et les États-Unis en quête des garanties de sécurité dont elle ressent le besoin pressant. Pour l'Afrique du Nord, les échecs politiques de la Communauté dans ce domaine ne sont pas perçus de façon analogue, puisque l'Europe demeure d'abord, pour elle, le grand marché et le donneur d'aide économique.

La stabilité en Europe n'est pas moins fondamentale pourtant pour le Maghreb que pour l'Europe de l'Est. Si la Communauté avait choisi de demeurer à l'état de « puissance civile », sans politique étrangère ni politique de sécurité commune, les pays du Maghreb en auraient souffert davantage, puisque seule une Europe dotée d'une vision stratégique pourra vraiment se préoccuper de la stabilité en Méditerranée.

L'Europe des Douze a devant elle tout un éventail de défis et de sollicitations dans ces premières années de l'après-guerre froide. D'abord, un défi majeur à l'intérieur d'elle-même, auquel s'ajoute le désir et le besoin de contribuer à la stabilité à l'Est et au Sud.

Certains s'emploient à faire passer l'Est et le Sud, y compris l'Afrique du Nord, pour deux régions entre lesquelles il faudrait choisir, en raison de la limitation des ressources ou de l'urgence des défis. La Communauté se doit cependant de faire face et aux défis de l'Est et aux défis du Sud, dans le cadre d'une stratégie

préventive globale pour un espace dont les contours s'ébauchent et que l'on pourrait appeler « espace européen élargi ».

Au-delà de l'importance que l'Europe des Douze ne peut éviter d'accorder à la stabilité de ses voisins de l'Est et du Sud, des raisons d'équilibre entre ses membres lui dictent aussi une stratégie « tous azimuts ». L'importance stratégique des changements à l'Est pour l'ensemble du continent n'empêche nullement les pays de l'Europe du Sud, notamment, de considérer leurs relations avec des espaces non européens — plutôt nord-africains pour certains, africains ou latino-américains ou encore nord-américains pour d'autres — comme un élément important de leur poids relatif, y compris dans la Communauté. Il faut voir là une des raisons de la convergence entre des pays comme le Portugal, l'Espagne, la France et l'Italie, qui ont des relations privilégiées avec le Sud.

Une Europe tournée presque exclusivement vers l'Est ne pourrait que très difficilement maintenir le degré actuel d'équilibre, de convergence et de cohésion entre ses membres. On aurait là pour ainsi dire l'Europe-forteresse, dont les portes ne seraient pourtant verrouillées que pour certains.

Le contenu, la ratification et la mise en oeuvre du traité d'union politique issu du sommet de Maastricht ne sont donc point indifférents pour les Nord-Africains et pour la coopération en Méditerranée occidentale. A Maastricht, la décision a été prise de définir des domaines d'action commune, intégrant les aspects économiques et politiques, où en certains cas les décisions seront prises à la majorité qualifiée. Au sommet de Lisbonne, en juin 1992, malgré le langage délibérément très vague des dispositions prises en matière de politique étrangère et de sécurité commune, le principe de l'équilibre entre l'Est et le Sud a cependant été repris, les régions prioritaires pour d'éventuelles actions communes évoquées étant l'Europe centrale et orientale, le Maghreb et le Moyen-Orient.

Un autre domaine de la politique commune qui aura des implications directes sur la Méditerranée, et qui faisait d'ailleurs partie de tous les projets de traité, est la coopération dans le contrôle des exportations d'armement. Voici une des grandes préoccupations européennes et occidentales devenues plus aiguës après la guerre du Golfe : il s'agit de savoir comment faire pour contribuer à une réduction des dépenses militaires dans les pays en voie de développement.

L'efficacité du processus Cinq plus Cinq dépendra de sa capacité à influencer la politique de l'Union européenne face au Maghreb : c'est au niveau de l'Europe des Douze et non au niveau des

Quatre de l'Europe du Sud que sont prises les décisions qui auront un impact décisif sur les relations euro-maghrébines, comme celles qui concernent l'immigration, la réforme de la politique agricole commune, le dossier commercial ou la réduction de la dette.

Dans le domaine économique, il faut aboutir à terme au développement d'une zone de libre-échange entre la CE et le Maghreb, comme le préconise d'ailleurs le Conseil européen de juin 1992, qui doit remplacer le cadre « aide au développement », qui s'est avéré inadéquat pour corriger une relation commerciale profondément déséquilibrée et dépendante. Commencer par créer cette zone de libre-échange d'abord avec le Maroc, pour l'élargir plus tard à la Tunisie et à l'Algérie, pourrait avoir cependant pour effet négatif de contribuer à des rivalités entre les pays maghrébins, et en même temps à la remise en cause, dans le pays élu, de la priorité accordée à la coopération intra-maghrébine. Il est indispensable que, de pair avec la poursuite des négociations visant à la création des zones de libre-échange, la Communauté fasse plus qu'elle ne fait en ce moment pour contribuer au renforcement de la coopération et de l'intégration entre les pays du Maghreb.

La volonté de l'Europe de ne pas marginaliser le Sud ne pourra rien, cependant, si le Sud choisit de s'auto-marginaliser lui-même et ne prend pas vis-à-vis des processus communautaires une attitude plus active, semblable en quelque sorte à celle des pays de l'Est. L'insistance sur un tiers-mondisme tout à fait dépassé ou sur la voie de la déconnexion ne pourra que rendre plus difficile, pour le Sud, de venir à bout de sa crise d'identité politique et de s'intégrer à part entière dans le système politique et économique international. Contribuer à cette pleine intégration des pays du Maghreb devrait être l'objectif central de la Communauté dans la région.

La coopération économique euro-maghrébine doit être un élément d'une connexion plus vaste, dotée d'une dimension politique fondée sur le respect mutuel des droits fondamentaux, et d'une dimension culturelle, fondée sur le respect de la diversité, aussi bien culturelle que religieuse. En somme, une connexion élargie fondée sur la connaissance et le respect de l'Autre.

1

La sécurité en Méditerranée occidentale *Une approche maghrébine*

par Mustapha Sehim

On a raison d'écrire que, « dans la rivalité des peuples, la possession de l'espace est l'enjeu originel » (1). Autant qu'ailleurs sans doute, l'histoire récente du Maghreb témoigne que l'intégrité territoriale de chacun des pays a fait peser les plus fortes menaces sur la paix et la sécurité dans la région. Les contentieux frontaliers ont été ainsi au centre des perceptions stratégiques et/ou des menaces prospectives dans cette fatalité qui a, pendant longtemps, empêché la normalisation des relations intermaghrébines.

L'espace stratégique régional a encore été perturbé, ces dernières années, par l'introduction de l'une des facettes de la compétition Est-Ouest au Maghreb avec en particulier deux phénomènes. L'un est la détérioration des rapports entre Washington et Tripoli illustrée, entre autres, par le raid de l'aviation américaine contre Tripoli et Benghazi, le 15 avril 1986. L'autre a trait au débordement du conflit du Proche-Orient sur le Maghreb avec notamment le bombardement du quartier général de l'OLP à Tunis en 1985, l'assassinat du leader palestinien Abou Jihad (avril 1988), puis celui d'un autre responsable de cette même organisation comme Abou Ayad (janvier 1991) dans cette capitale.

Ces contraintes externes sont venues peser de tout leur poids dans la région d'autant plus que la sécurité et la stabilité inter-

(1) Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Calmann-Lévy, Paris, 1962, p. 84.