

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANISATION

**SHAPING A NEW SECURITY AGENDA
FOR FUTURE REGIONAL CO-OPERATION
IN THE MEDITERRANEAN REGION**

**4th Mediterranean Dialogue
International Research Seminar**



**NATO DEFENSE COLLEGE
SEMINAR REPORT SERIES No.14**

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANISATION

**SHAPING A NEW SECURITY AGENDA
FOR FUTURE REGIONAL CO-OPERATION
IN THE MEDITERRANEAN REGION**

**4th Mediterranean Dialogue
International Research Seminar**

Rome, 21-24 November, 2001

**NATO Defense College
in co-operation with the
Centre d'Etudes Stratégiques de l'Université Mohamed V
with the participation of
Centro Alti Studi per la Difesa
Centro Militare di Studi Strategici**

**NATO DEFENSE COLLEGE
SEMINAR REPORT SERIES No.14**

**Edited by Dieter Ose and Laure Borgomano-Loup
2002**

NATO DEFENSE COLLEGE

NATO Defense College Cataloguing-in-Publication-Data:
Shaping a New Security Agenda for Future Regional Co-operation in
the Mediterranean Region
Edited by Dieter Ose and Laure Borgomano-Loup
p. cm. (NATO Defense College Seminar Report Series)

ISBN 88-87967-13-X

The views expressed in this Seminar Report Series are the responsibility of the authors and do not necessarily reflect the opinions of the NATO Defense College, the Centre d'Etudes Stratégiques de l'Université Mohamed V, or the Centro Alti Studi per la Difesa – Centro Militare di Studi Strategici.

Copies of this Seminar may be obtained direct from the NATO Defense College, Academic Research Branch
Via Giorgio Pelosi, 1 - 00143 Rome, Italy
Tel +39-06-505 25241 Fax +39-06-505 25797
E-mail m.mangani@ndc.nato.int

Printed and bound by
Tipografia **SPEA** - Roma - Tel/Fax +39-06-663 4400

TABLE OF CONTENTS

Foreword.....	5
Editors' Remarks	9
Introduction to the Seminar	
<i>Laure Borgomano-Loup</i>	11
KEYNOTE ADDRESSES	
The Multidimensional Aspects of Security in the Mediterranean Region and the Present Context of Security	
Quel agenda pour quel dialogue?	
<i>Assia Bensalah Alaoui</i>	15
<i>Abdel Monem Said Aly</i>	19
<i>Udo Steinbach</i>	27
PART 1	
Persistent Security Challenges and Solutions	
Weapons of Mass Destruction and Regional Security in the Middle East	
<i>Ahmed Abdel Halim</i>	31
<i>Mark A. Heller</i>	37
Summary	
<i>Mustapha Benchenane</i>	43
Regional Co-operation for Conflict Prevention	
<i>Stephen C. Calleya</i>	49
Summary	
<i>Noam Arad</i>	67

PART 2**Risks of Today, Potential Threats of Tomorrow?**

Ressources énergétiques: problèmes de sécurité et coopération <i>Smail Hamdani</i>	73
Water and Food Security: Challenges for the Mediterranean Region <i>Jean-Marc Faures</i>	81
Summary <i>Osama F. Mekheimer</i>	97
L'Europe migratoire <i>Catherine De Wenden</i>	101
La dimension migratoire maroco-hispano-européenne: quelle coopération? <i>Abdelkrim Belguendouz</i>	141
Perception de la sécurité dans le Partenariat euro-méditerranéen <i>Jamila Houfaïdi Settar</i>	177
Summary <i>Mohamed Lemine Ould Haless</i>	183
L'initiative européenne: le Partenariat euro-méditerranéen <i>Jacques Lanxade</i>	189
La sécurité dans le Partenariat euro-méditerranéen <i>Abderrazak Attia</i>	195
Summary <i>Laure Borgomano-Loup</i>	203
PART 3	
NATO and the Mediterranean	
KEYNOTE ADDRESS	
<i>Alessandro Minuto Rizzo</i>	205
Panel 1: NATO Practical Steps on Security Co-operation	
Une évaluation de la participation des Forces Armées Royales dans les opérations de maintien de la paix dans les Balkans <i>Mohamed El Habib Berrada</i>	213

Maritime Co-operation in the Mediterranean Region <i>Carlos Echeverria Jesus</i>	223
Panel 2: The Future of the NATO Mediterranean Dialogue	
A view from a Member State of the Alliance <i>Ian O. Lesser</i>	229
A View from the Mediterranean Region <i>Mohammad K. Al-Shiyyab</i>	235
Concluding Remarks	
<i>Assia Bensalah Alaoui</i>	239
Conclusions and Findings of the Seminar	
<i>Olga Mattera</i>	243

FOREWORD

I take great pleasure in presenting to you the Proceedings of the 4th Mediterranean Dialogue International Research Seminar that was held in Rome in November 2001. This Seminar, which was co-hosted by the Moroccan Centre for Strategic Studies of the University Mohamed V in Rabat (CESR), and organised in co-operation with the Italian Centre for Higher Defence Studies in Rome, was attended by more than eighty participants, representing the seven NATO Mediterranean Dialogue countries, nearly all the NATO member countries, and two Partnership for Peace countries.

The theme for this Seminar—*Shaping a new Security Agenda for Future Regional Co-operation in the Mediterranean Region*—had been selected before the terrorist attacks plunged the United States into mourning on 11 September 2001. The organisers' objective was to identify ways in which the Mediterranean Dialogue countries could deal collectively with those risks that are sometimes referred to, incorrectly, as *soft security issues*, and to draw up a new agenda for regional co-operation. Indeed, the Seminar highlighted the fact that unresolved economic, political, and social problems actually help to sustain the breeding ground for open conflict and terrorism at both the local and the transnational level.

The two shores of the Mediterranean do, of course, co-operate in a number of programmes designed to address the region's long-term problems—energy and water resources, uncontrolled migration, and uneven levels of economic development. However, given the region's violent or latent conflicts and its alarming stockpiles of conventional and non-conventional weapons, there seems to be a very real need to develop a system of conflict prevention for the region. On top of all the traditional issues that are handled by states, although the solutions may take some time to work their way through the system, the brutal events of autumn 2001 marked the emergence of global threats, linked to the risks and opportunities of globalisation. As Professor Assia Bensalah Alaoui, Director of Research at the CESR, pointed out in her introductory remarks, “The emergence of transnational non-state players who use all the various means of international relations—negotiation, exchange, coercion—is eroding the capability of states to regulate the world game.”

Far from lapsing into pessimism and catastrophic scenarios, the Seminar participants concluded that the events of 11 September had in fact opened a window of opportunity for more dynamic co-operation between the two shores of the Mediterranean as well as within the region itself. It is in fact quite clear that it is the unresolved long-term problems that prepare the ground for

extremists of all colours. However, there is still a need for a better understanding of other cultures and religions in order to stave off the devastating confusion that is created by those prophets of doom who lump Islam and terrorism together.

In this context, the action taken by NATO and the European Union continues to be of vital importance. Dialogue and the exchange of views, which may not always converge, between the two shores of the Mediterranean, together with participation in concrete operations, whether such co-operation be maritime or military, are the best instruments for enhancing mutual understanding. In this respect, the NATO Defense College takes pride in the contribution it is making and intends to develop further.

We all gained much from this meeting. We hope that it will be as much of a pleasure for you to read the Proceedings of this Seminar as it was for those in attendance to exchange their ideas.

AVANT-PROPOS

Je suis très heureux de vous présenter aujourd'hui les Actes du quatrième Séminaire International de Recherche du Dialogue Méditerranéen qui s'est tenu à Rome en novembre 2001. Co-parrainé par le Centre d'Etudes stratégiques de l'Université Mohamed V de Rabat, Maroc, et organisé en coopération avec le Centre des Hautes Etude de Défense de Rome, ce séminaire a réuni plus quatre-vingt personnalités, représentant les sept pays du Dialogue Méditerranéen de l'OTAN, la majorité des pays membres de l'OTAN et deux pays du Partenariat pour la Paix.

Le thème de ce séminaire – *Quel nouvel agenda de sécurité pour la coopération régionale en Méditerranée* - avait été décidé avant les attentats du 11 septembre qui ont endeuillé l'Amérique. Les organisateurs avaient pour objectif d'analyser de quelle façon les pays du Dialogue Méditerranéen pouvaient traiter collectivement les risques parfois improprement appelés: *soft security issues* et développer un nouvel agenda de coopération régionale. De fait, les travaux du Séminaire ont clairement démontré comment les problèmes économiques, politiques et sociaux non résolus alimentent sans peine le vivier des conflits ouverts et du terrorisme, qu'il soit local ou trans-national.

Les problèmes de long terme affectant la région méditerranéenne - ressources en énergie, en eau, migrations mal contrôlées, différentiel de développement- font certes l'objet de coopérations entre les deux rives.

L'existence de conflits violents ou larvés, le niveau alarmant des armes conventionnelles et non-conventionnelles dans cette zone appellent au développement d'une culture de prévention des conflits. A ces thèmes traditionnels, que les Etats savent traiter même si les solutions tardent à paraître, l'actualité de l'automne 2001 a brutalement ajouté l'apparition de menaces globales, liées aux ressources et aux enjeux de la mondialisation. Comme le souligne dans son propos préliminaire le Professeur Assia Bensalah Alaoui, directrice de recherches au CESR: "L'émergence d'acteurs non territoriaux mais qui utilisent tous les vecteurs des relations internationales – la négociation, l'échange, la coercition – érode la capacité des Etats à réguler le jeu mondial."

Loin de tomber dans le pessimisme de scénarios catastrophes, les participants ont conclu que les événements du 11 septembre ouvrent en fait une fenêtre d'opportunité pour une coopération plus dynamique entre les deux rives de la Méditerranée et à l'intérieur même de la région. Il est clair en effet que ce sont les problèmes de long terme non résolus qui font le lit des extrémistes de tout bord. Encore faut-il cependant qu'une meilleure compréhension des cultures et des religions serve de garde-fous aux amalgames ravageurs entre Islam et terrorisme opérés par certains Cassandres.

Dans ce contexte, l'action de l'OTAN et celle de l'Union Européenne restent d'une importance capitale. Le dialogue, la confrontation des vues parfois divergentes de part et d'autre de la Méditerranée, la participation à des opérations concrètes de coopération, qu'il s'agisse de coopération maritime ou militaire, sont les meilleurs instruments pour une compréhension mutuelle approfondie. A son niveau, le Collège de défense de l'OTAN est fier de participer à cet effort et entend le développer.

Nous avons tous tiré un profit certain de cette rencontre. Nous espérons que vous aurez, à lire les Actes de ce séminaire, autant de plaisir que les participants en ont eu à débattre entre eux.

Jean-Paul RAFFENNE
Lieutenant General Général de corps d'armée
French Army Armée de terre française

EDITORS' REMARKS

This publication of the 4th Mediterranean International Research is the fourteenth in the Seminar Report Series edited and published by the NATO Defense College. It is appropriate that we express our deep appreciation to all those who contributed to the successful completion of the Seminar and this publication.

For their assistance in designing the programme and organizing the Seminar, a special word of thanks is due to Professor Dr. Assia Bensalah Alaoui, Director of the Moroccan Centre for Strategic Studies of the University Mohamed V in Rabat. She and her Institute assisted the College in determining the subject matter to be discussed and invited a number of the distinguished lecturers that addressed the participants. The participation of the Centro Alti Studi per la Difesa – Centro Militare di Studi Strategici was also highly appreciated. We are also grateful to the Commandant and to the Dean of the NATO Defense College, as well as to the Director of Academic Policy and Planning, for their advice and encouragement as we prepared for and then conducted the Seminar.

Particular thanks is also due to Mrs. Mary Burke, translator, for her very competent linguistic and editorial assistance, and Mrs. Laurence Ammour for her technical support.

The presentations are published in the language in which they were originally submitted.

The views expressed in this monograph are solely those of the authors and should not be attributed to the NATO Defense College or the North Atlantic Treaty Organization. Extracts from this monograph for academic purposes may be quoted or reprinted without special permission, provided that a standard source credit line is included.

The Editors
Rome, May 2002

INTRODUCTION TO THE SEMINAR

Laure BORGOMANO-LOUP¹

Of all the problems affecting security and stability in the Mediterranean region, those that have now come to be termed—incorrectly—soft security issues are undoubtedly the problems of major concern for the long term. Under the umbrella title of ‘a new security agenda,’ for the past ten years the international community has been trying to find new ways of dealing with these particular issues that are not strictly military but which are likely to degenerate into conflict. More generally—and beyond the Mediterranean region—the September 11th attack against the World Trade Center in New York and the Pentagon in Washington, D.C. clearly showed that unsolved economic and political problems help to sustain the supply of ‘foot soldiers’ for a new kind of terrorism all around the world.

In fact, the combined effect of internal political tensions, demographic pressures, uncontrolled migration, economic underdevelopment, environmental degradation, and competition for access to vital resources—such as water, food, and energy—seems to create the kind of environment that may in future actually promote the outbreak of violence. Consequently, if regional co-operation fails to reduce these tensions, the region might well find itself having to face new conflicts in addition to the ones with which it is already afflicted.

The aim of this Seminar is to highlight the various aspects of security in the Mediterranean region. We began by addressing the ongoing conflicts, together with the concern arising out of the proliferation of weapons of mass destruction and the need to set up an effective conflict-prevention mechanism, in which the role to be played by the various regional and non-regional players has yet to be defined. Without claiming to be exhaustive, we then discussed some of the issues that have a direct impact on populations—such as water, food, and energy, and problems related to migration—and attempted to show how regional co-operation programmes, in the broad sense of the term, can help to reduce tensions. In particular, the action taken by the European Union for the creation of a Euro-Mediterranean area of economic development and all the various bilateral

¹ Dr. Laure BORGOMANO-LOUP (France) is serving as Research Adviser in the Academic Research Branch at the NATO Defense College, Rome, Italy.

co-operation programmes that have been launched are of vital importance within the framework of this new security agenda.

The last part of the Seminar focuses on the future of the North Atlantic Treaty Organization's Mediterranean Dialogue. Drawing on the various countries' practical experience of military co-operation, we attempted to develop new ways for continuing to develop dialogue and co-operation. What lessons can we draw from the action that has already been taken? How can we strengthen the dialogue and help to promote a climate of peace in the region? These were some of the avenues explored by the Seminar.

INTRODUCTION AU SEMINAIRE

Laure BORGOMANO-LOUP¹

De tous les problèmes affectant la sécurité et la stabilité dans la région Méditerranéenne, ceux que l'on appelle improprement "soft security issues" sont certainement les plus préoccupants sur le long terme. Depuis une dizaine d'années, sous le nom de "nouvel agenda de sécurité", la communauté internationale cherche de nouvelles voies pour traiter ces problèmes non directement militaires, susceptibles de dégénérer en conflits ouverts. Plus généralement -et cela dépasse le cadre de la Méditerranée- l'attentat du 11 septembre contre le World Trade Center à New York et le Pentagone à Washington a clairement montré que des problèmes économiques et politiques non résolus aident à alimenter le vivier d'un nouveau terrorisme tout autour du globe.

En effet, tensions politiques internes, pression démographique, émigration non contrôlée, problèmes économiques de développement, dégradation de l'environnement, compétition pour l'accès aux ressources vitales en eau, en alimentation, en énergie, se combinent pour créer un cadre propice à de violentes explosions futures. Ainsi, à moins que la coopération régionale ne parvienne à alléger ces tensions, la région pourrait connaître de nouveaux conflits, s'ajoutant à ceux qui la désolent aujourd'hui.

Le présent séminaire a pour but de mettre en évidence les différents aspects de la sécurité dans la région méditerranéenne: tout d'abord, les conflits déjà ouverts de même que les inquiétudes liées à la prolifération d'armes de destruction massive requièrent sans doute un système efficace de prévention des conflits, système dans lequel le rôle des différents acteurs -régionaux et extra-régionaux- reste à définir. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous examinerons ensuite quelques uns des problèmes affectant directement les populations -ressources en eau, en alimentation, en énergie, questions liées à l'émigration- et tenterons de dégager de quelle façon des programmes de coopération régionale, au sens large, pourraient aider à apaiser les tensions. Dans ce nouvel agenda de

¹ Mme Laure BORGOMANO-LOUP est Administrateur Civil, Conseiller de Recherche au Collège de Défense de l'OTAN, Rome, Italie.

sécurité, les réponses apportées par l'Union Européenne pour créer un espace de développement partagé restent décisives, de même que les coopérations régionales bilatérales.

La dernière partie du séminaire est consacrée à l'avenir du Dialogue Méditerranéen de l'OTAN. A partir d'expériences concrètes de coopération militaire, nous essaierons de dégager d'autres voies pour continuer à développer le dialogue et la coopération. Quelles leçons tirer des actions déjà entreprises? Comment renforcer le dialogue et contribuer à créer une culture de paix dans la région? Telles sont les voies que ce séminaire se propose d'explorer.

KEYNOTE ADDRESS

QUEL AGENDA POUR QUEL DIALOGUE?

Assia BENSALAH ALAOU¹

Souhaitable hier, le dialogue est plus que jamais une nécessité aujourd'hui. Non pas pour combattre le choc des civilisations annoncé par "un" cassandre et si bien récupéré par Ben Laden, après le 11 septembre; mais pour faire échec aux ignorances! Car c'est bien du choc des ignorances, bien plus ravageur, qu'il s'agit.

Je remercie donc le Collège de Défense de l'OTAN et le Lieutenant Général Dr. H. Olboeter ainsi que le Lt Général H. de Carolis président du CASD et le Lt Général C. Bellinzona, d'avoir associé le CESR, que j'ai le privilège de représenter, à cette 4^{ème} édition du séminaire du Dialogue Méditerranéen et de me donner ainsi la joie de vous accueillir.

La marocaine que je suis, bercée par la forte identité arabe, africaine et musulmane mais si ouverte sur les autres, d'un Maroc qui a fait du dialogue sa démarche et de la paix son credo, vous remercie d'avoir répondu nombreux à cette invitation.

Permettez-moi, en guise d'ouverture, de partager avec vous la logique qui a guidé notre choix conjoint pour ces deux jours et demi de travaux, qui à l'évidence ne sauraient rendre justice au puzzle sécuritaire méditerranéen!

Sans occulter les aspects, je dirais plus traditionnels de la sécurité, si souvent débattus sans être tous résolus et qui ont le mauvais goût de se rappeler à notre souvenir avec violence, aspects traditionnels eux-mêmes du reste en mutation, nous souhaitons explorer le nouvel agenda sécuritaire afin de mieux nous tourner vers l'avenir! Or que voit-on?

Naguère carrefour de civilisations, la Méditerranée se vit dans la douleur aujourd'hui, tant elle est riche en conflits ouverts ou larvés et en tensions

¹ Mme Assia BENSALAH ALAOU est Professeur de droit, Directrice de recherches, CESR, Faculté de Droit, Université Mohamed V, Rabat, Royaume du Maroc.

exacerbées. Déjà, la guerre du Golfe, la montée de tous les extrémismes, voire de la xénophobie, et le différentiel de prospérité qui ne cesse de se creuser, en avaient écarté un peu plus les deux rives, ne leur laissant que la communauté des périls! Et voilà qu'aujourd'hui, dans l'après 11 septembre, comme dans un mauvais pastiche de Gabriel Garcia Marquez et à force d'amalgames entre islam et terrorisme, la fracture annoncée risque d'être consacrée! Pour ma part, je n'ai jamais cessé de dénoncer les tentatives -dans un Occident orphelin d'ennemi- de certains stratèges en mal de crédits et de certains politiciens en mal d'électeurs, de diaboliser l'islam comme le nouvel ennemi à combattre.

Le contexte actuel, ainsi que les dimensions multiples de la sécurité seront analysés, au début de nos travaux, par deux orateurs fort connus. Ils ne manqueront pas de souligner les changements de paradigmes qui nous obligent sans cesse à réviser les instruments d'analyse, l'accélération de l'histoire rendant les concepts ineptes aussitôt qu'ils sont forgés.

Le retard involontaire de nos amis israéliens va nous permettre, pour ainsi dire, de remettre la sécurité sur ses pieds en traitant d'abord la prévention des conflits. Prévention dont la nécessité n'a d'égale que la difficulté de la rendre effective. Tout comme l'assurance avant le sinistre, elle paraît toujours trop coûteuse. Il s'agira aussi de promouvoir la culture même de la prévention des conflits, qui a si peu droit de cité dans notre région. Prévention qui nous dicte aussi de débarrasser la Méditerranée du spectre des armes de destruction massive. Prolifération si longtemps discutée, mais toujours non réglée. Armements avérés, tolérés chez l'un et si craints chez les autres mais dont les perspectives sont effrayantes pour tous! Armements dont les effets psychologiques sont si dévastateurs. L'affaire de l'anthrax nous en a donné un avant-goût macabre.

Dans le nouvel agenda si riche, nous avons choisi quatre thèmes - l'énergie, la sécurité alimentaire, l'eau et les migrations- qui nous paraissent polariser les risques et nourrir les peurs. Peurs qui peuvent accréditer les visions les plus excessives en Méditerranée. L'immigration surtout, avec ses cortèges de tensions entre les nations et avec ses drames humains, si biens résumés par la remarque du dramaturge Suisse Max Frisch au sujet des programmes "guest-workers": "nous avons demandé des travailleurs et nous avons eu des hommes!"

En outre, les réseaux transnationaux de criminalité, sur lesquels les Etats ont bien peu de prise, s'interfécondent et trouvent un terrain propice en Méditerranée. En effet, l'émergence d'acteurs non territoriaux, mais qui utilisent tous les vecteurs des relations internationales: la négociation, l'échange, la coercition, érodent la capacité des Etats à réguler le jeu mondial. La préservation de la sécurité individuelle et de la paix collective se pose en des termes tout à fait nouveaux! Que faire? Les solutions préconisées sont certes légion, mais elles demeurent insuffisantes et inefficaces face à l'ampleur et à la diversité des menaces et des risques. Bien plus, la prolifération des initiatives en

Méditerranée, signe par ailleurs de sa marginalisation, génère une certaine "fatigue" pour tous et un stress certain pour les pays les plus faibles.

Tout et le contraire de tout a été dit sur le processus de Barcelone qui suscite bien des interrogations et des déceptions, peut-être à la hauteur des espoirs qu'il avait fait naître. De loin le plus global, il a aussi le mérite d'exister même s'il fait la part belle aux contraintes de l'Union Européenne, comme à ses intérêts! Nous nous interrogerons sur sa capacité à s'attaquer aux facteurs inducteurs de l'instabilité et des tensions afin de relever les nombreux défis. L'ambition ultime de ce Partenariat euro-méditerranéen n'est-elle pas de construire dans cet espace, une zone de paix, de stabilité, de sécurité et de prospérité?

Des exemples de coopération dans des domaines bien spécifiques seront présentés par deux experts: la coopération maritime, avec ses objectifs multiples -notamment pour sécuriser la *mare nostrum* elle-même- et avec ses modalités complexes, fait des progrès notoires. La coopération en matière de peace-keeping et de nation-building -passage obligé, malgré les réticences des plus puissants, comme le montre l'actualité brûlante- sera analysée à travers l'engagement du Maroc dans les Balkans qui n'en finissent pas de panser leurs blessures.

L'on ne pouvait clore un séminaire sur le Dialogue Méditerranéen sans nous interroger sur les perspectives en la matière, surtout à un moment de restructurations et de bien de doutes!

Que pouvons-nous faire ensemble face à la globalisation des risques et à la privatisation de la violence afin de mieux sécuriser notre région? Les aspirations d'un plus grand bien-être, préoccupation centrale des exclus, demeureront illusoire sans la sécurité. Mais en même temps, il nous faudra ôter à la dimension sécuritaire sa fonction de prétexte pour bafouer les droits de la personne humaine, parfois les plus fondamentaux. Je souhaite que dans la lutte qui semble s'engager à l'échelon planétaire, les plus puissants ne succombent point à cette tentation!

KEYNOTE ADDRESS

Abdel Monem Said ALY¹

The current security context in the Mediterranean region seems to have been defined by five major events. The first was the visit by Egyptian President Anwar El-Sadat to Israel on 19 November 1979. The second was the end of the Cold War and the collapse of the Soviet Union in December 1991. The third was the Persian Gulf War in January 1991. The fourth was what could be summed up as the war over the former Yugoslavia and the Balkan region that took place in three episodes in Bosnia-Herzegovina, Kosovo, and the Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM). The fifth and most recent one was the bombing of the World Trade Center in New York and the Pentagon in Washington, D.C., followed by the US-led war in Afghanistan. These major events have to a large extent shaped the security environment of the Mediterranean region over the last two decades.

However, the last of these five events seems to have opened a new page in the security file of the Mediterranean. In fact, to a large extent, the world will be defined by the shock waves that emanated from the bombings of New York and Manhattan on 11 September 2001. The terrorist attack on America, and the consequent military attack by the world's sole superpower on one of the world's poorest nations, seems to have shaken the world's warm shelters of common wisdom and conventional thinking. It is as if the speed and the suddenness of this series of events had provoked the melting down of the global reactor at its very core in the World Trade Center in New York. Indeed, this phenomenon, which would seem to defy analysis using conventional instruments of reasoning, gives the appearance of being at the embryonic stage of its development which makes it hard to predict what its future evolution is likely to be. Thus, the world is now busy with two main missions: cooling down the global reactor again by ending the current crisis, and resuming the world march towards globalization, hopefully in such a way as to prevent any recurrence of the current crisis.

But the world prior to 11 September was not static. Globalization was progressing, albeit with some slight strains as a result of the global economic

¹ Dr. Abdel Monem Said ALY is the Director of the Al-Ahram Centre for Political and Strategic Studies, Cairo, Egypt.

slowdown and its implications for the high-tech bubble after a whole decade of unprecedented boom. And, even though the world had just successfully averted a severe economic crisis or an economic meltdown in South-East and East Asia, which could have damaged the global economy, the slowdown was not perceived as serious and a strong American economy swiftly dragged the world out of the dark tunnel. Furthermore, while the conflicts in Palestine, Northern Ireland, and FYROM were all serious problems that needed to be addressed, up to that point nothing unusual had occurred.

The world will have to approach the novelty of the ensuing events by focusing on the more structural aspects of the new phenomenon rather than on the more temporary or superficial ones. As far as the Mediterranean region is concerned, it is still too early to say what kind of impact the events of 11 September will have there. Nevertheless, we can already identify ten points that will most certainly define the security agenda for the world in general and the Mediterranean region in particular.

The first point is that the current world situation is an extraordinary one in all respects. Neither the bombing of the World Trade Center nor the American-British military operations against Afghanistan were traditional acts of war and Afghanistan's territory and/or wealth—if any—are not up for grabs by more powerful nations for material or strategic gains. The situation may best be viewed in terms of a 'phenomenon conflict' rather than as a traditional international conflict among nation states, with the US embodying the phenomenon of modernization and globalization and Afghanistan representing that of parochialism and anti-globalization, with terror as its outer wrapping. Consequently, the war on New York or on Kandhar is not a traditional war but a new form of international interaction that is sure to have unexpected results and Promethean implications and consequences. The year 2002 will be the year in which we absorb the reality of the current situation.

The second point is that what has happened since 11 September is still at a very early stage of development and formulation. Most notably, the means of mass destruction available to world terrorism may still be only at the Bronze Age stage and, shocking as it was, the destruction of the World Trade Center and the Pentagon may only be the first step towards more destructive and ruthless terrorist acts. Indeed, the world has hundreds of nuclear power plants, thousands of airports and railway stations, and countless sites for storing chemical and radioactive materials that could be easy targets for terrorists. And, the cruel insanity of the anthrax threat in the United States, Argentina, and several other countries is just one example of how biological terror could sabotage agricultural and food products and threaten the well-being of six billion people. It is safe to say that as threat perceptions gather momentum, securing against terror acts carried out with weapons of mass destruction (WMD) will carry far more weight than before.

The third point concerns the sources of terrorism. Mail terrorism, after air terrorism, would seem to indicate that the sources of terrorism are diverse. Indeed, it would be a major fallacy to relate terrorism exclusively to Islamic fundamentalism as both the developed and the developing countries are full of chauvinists and racists, all of whom share a profound resentment of the current intermingling of races and peoples through the process of globalization. Then there are the anarchists who see the process of globalization and the changes it entails for production and trade as detrimental for both the developing and the developed countries. And, at the tail end come the old leftist terrorist organizations, such as the Red Brigades in Italy, the Red Army in Japan, the Baader Meinhoff in Germany, and the Black Panthers in the United States. Finally, all these various trends are accompanied by the evil of organized crime in the form of drug trafficking and money laundering. These issues which were previously regarded as 'soft' security issues will inevitably rise in the scale of priorities and come to acquire as much importance as 'hard' security issues.

The fourth point is that the modern nation state is becoming increasingly vulnerable, not only to the destructive effects of terrorist acts but also to the spill-over effects of these acts. This means that the cost of the bombings in the United States will be well above the originally estimated \$40 billion and may even run into trillions of dollars when the effects of world economic stagnation and the direct losses incurred in the tourism, insurance, and aviation sectors have been factored in. Ironically enough, however, the most serious effect of terrorism might result from the very means that the world's most liberal countries have adopted to combat terrorism since 11 September, namely, the passing of legislation to restrict previously guaranteed civil liberties. This would mean that a stagnating world economy offering very few prospects of mobility and advancement to huge numbers of disadvantaged and hopeless people would provide an even easier prey for further terrorism. In other words, the very approach that has been adopted for combating terrorism and protecting globalization could eventually be self-defeating. Very soon, politicians are going to have to come to grips with this dilemma, which will not be an easy matter to solve.

The fifth point is that combating terrorism is no longer simply a matter of policing or a marginal security concern because it has become a high strategic function as a result of all these new aspects of terrorism. Terrorist actions no longer target individual embassies, boats, or buildings where casualties do not exceed tens or even hundreds of victims, and the new terrorism has the potential to inflict as much damage and losses as a small-scale war. This is not to say that terrorism now poses a threat to the very existence of nation states or to regional integration, but that it has become a threat of mass fear that could eventually eliminate the core values of entire civilizations. This will inevitably raise much

more fundamental issues regarding the function of the nation state and its ability as a social organ to protect its own citizens.

The sixth point is that the current events would seem to cast serious doubts on the assumption that terrorism is related to poverty. Indeed, we cannot identify one single national of sub-Saharan Africa, Bangladesh or even Afghanistan in the most recent acts of terrorism. Generally speaking, the poor do not have the potential or even the will to change the world, and terrorism tends to affiliate itself to middle income countries which are unable to achieve economic take-off or to developed countries where traditions of conservatism can generate racism and anti-state terror. This means that the developing countries are going to have to seriously re-examine their political and economic reform policies while the developed countries will need to completely revise their conservative thinking.

The seventh point is that the war against Afghanistan could unleash a whole series of changes in the world system. It does not take much speculation to gather that the settlement with the Irish Republican Army is directly related to the British-American war in Afghanistan. But, again, this is not to say that all conflicts are as amenable to settlement under such circumstances. Indeed, protracted conflicts have the ability to generate new types and forms of adversity, such as the Arab-Israeli conflict and the conflict in Kashmir. The world has no other option but to work seriously to solve these protracted conflicts.

The eighth point refers to the United States. Although it is too early to judge the magnitude of change that this country has undergone since 11 September, a number of valid observations can already be made. Prior to 11 September, the slowdown in the American economy was not perceived as a threat and was predictable, if not desirable, after a whole decade of extraordinary boom. Consequently, the US Administration's unilateral attitude towards world affairs was not entirely surprising. In particular, it was determined to adopt its missile shield project, despite opposition from both its enemies and allies, and at the same time it seemed to be relapsing into a kind of isolationism from international affairs, taking shelter in its wealth, power, and internal security that it had taken for granted for so long. Now, however, Washington's most favoured unilateral pattern of international intervention is undergoing considerable change, which could be attributed to the extraordinary war in Afghanistan. In this particular case, however, the perceived severe imbalance of power between the United States and Afghanistan is hypothetical, first and foremost because Washington is not at war with Afghanistan but with the illusionary Al Qayda network that is neither an organizational nor a geographical entity. Hence, the aim of the military operations and the criteria for their success are both very ambiguous and the United States does not want to face this sad situation alone.

Washington will, therefore, re-examine its position towards the various forms of multilateralism within and outside the United Nations framework.

The ninth point concerns ambiguity, not only in terms of defining victory or defeat but also in terms of defining what kind of justice is required. Indeed, the moral grounds for the war in Afghanistan are somewhat shaggy and it is not clear how many Taliban victims would suffice to retaliate the World Trade Center victims, even if the former do not support Al Qayda or have never even seen Osama Bin Laden. Hence, the moral grounds and references to justice are completely lacking in this entire maniacal frenzy, from the criminal bombings of New York and Washington to the war by the world's only superpower against the world's poorest nation. The world has to examine this moral dilemma for while the US is morally justified in fighting to bring the perpetrators of terror to justice, the world will then be faced with the moral problem of extending the same rights to other nations when confronted by massive terror. An international mechanism will have to be created to coordinate these issues, particularly in the case of fragmented and weak states such as Afghanistan, which are poor, on the one hand, and very fertile ground for terrorists, on the other.

The tenth and last point concerns the kind of "expressive" terrorism that was unleashed on 11 September, a kind of terrorism that has no political or social objectives. In this case, terrorists do not claim ransoms or political targets, but aim at inflicting mass fear on the widest possible scale. This kind of terrorism and its use of high technology to inflict mass fear and destruction have opened the eyes of the world to the downside of globalization and technological progress. While liberal thinking has always praised globalization and the free movement of capital, labour, and ideas, the new non-state actors that are now associated with globalization, such as the multinational corporations, non-governmental organizations, and the internet, seem to have broken the coercive monopoly of the nation state and opened up new horizons for world freedom and interaction. At the same time, the new terrorism has shown that the nation state has become vulnerable to other and less benevolent non-state actors, such as terrorist networks and organized crime. These new actors do not represent any organizational or geographical entity and do not abide by even the most elementary rules of international relations, and yet they are not liable to deterrence, retaliation or punishment. The situation is, therefore, truly serious, because the world system is based on the nation state as the main actor that is both responsible for and accountable to its citizens. For four centuries, humankind has been striving to regulate and negotiate an appropriate framework for interstate relations. But irrational non-state actors are now taking command of events and challenging the world's only superpower, and the new situation looks overwhelmingly frightening. The mission now facing the world is to tackle

these issues and to put globalization back on the right track—at the service of humanity.

In terms of definitions and solutions, these ten points will undoubtedly affect the traditional security concerns of the Mediterranean region where the economic and military disparity between the North and the South poses the major problem. One significant impediment to any kind of co-operative security in the Mediterranean is the asymmetric level of institutionalization and cohesion that is characterized by integration among the northern European Union (EU) members and disintegration and fragmentation among the twelve countries of the southern and eastern Mediterranean. This means that we have a northern and a southern set of explanations for the lack of security co-operation in the Mediterranean, with the northern countries regarding the challenges to security co-operation with the South as mostly internal, including:

- Lack of regional integration.
- Domestic instability.
- Authoritarian regimes and lack of legitimacy.
- Presence of ethno-religious tensions.
- Lack of democracy.
- Population explosion.
- WMD and ballistic missile threat perceptions.

As far as the southern countries are concerned, they tend to give more weight to the following challenges:

- Territorial conflicts, mainly the Arab-Israeli one.
- The strategic imbalance between Israel and its neighbours.
- The strategic imbalance between North and South.
- Perceptions of Europe's new defence policies and the creation of Europe's ground (Eurofor) and maritime (Euromarfor) rapid deployment forces.
- The North Atlantic Treaty Organization's strategy since Kosovo: greater willingness to use force outside the treaty area in internal crises and without an international mandate.
- Europe's attitude towards aligning with the US in building a regional ballistic missile defence system.

The South views territorial issues as the central impediment to security co-operation in the Mediterranean. The main territorial conflict in the Southern Mediterranean region is the Arab-Israeli conflict, which is the one that has generated most of the wars in the Middle East during the post-World War II period and is likely to result in an intense use of violence in the future. Most notably, in the past two decades alone, the region has witnessed two major wars in the Gulf, the invasion of Lebanon by Israel, and a number of territorial confrontations between various North African countries.

There is also a strong perception in the South, mainly among Arab political elites, that the West is pursuing Middle Eastern and Mediterranean

policies that favour Israel. This perception stems from a declared American commitment to Israeli superiority and the economic policies adopted by the EU in the Euro-Mediterranean Partnership. It has also led most Southern Mediterranean intellectuals to conclude that Europe is not concerned with establishing a genuine security system in the Mediterranean, but that it is mainly interested in creating institutions to monitor the South and that Europe's security policies carry very little weight compared with its economic concerns. This perception was reinforced when Europe established the Eurofor and the Euromarfor without consulting the Southern governments.

In view of the way the situation is developing in the post-11 September period, the North and the South should merge their separate agendas into one common agenda that addresses the challenges of the day. First of all, efforts must be renewed to resolve the Arab-Israeli conflict, which will enhance the common security of the Mediterranean and the world at large. Obviously, the festering crisis in the Middle East has given the terrorists of 11 September the pretext to recruit and gather support from sectors of the Arab and Islamic populations. The recent Middle East initiative launched by US Secretary of State Colin Powell represents a major security response to the events of 11 September in the Southern Mediterranean.

Second, terror is part of the first basket of the Barcelona Declaration, although very little was done prior to 11 September. The time has now come to instil co-operation into the fight against terror and to elevate terror from a 'soft' to a 'hard' security issue.

Third, the events of 11 September call for a re-examination of the socio-economic and political roots of terror. By the year 2020, the population of the twelve dialogue countries in the South, plus Libya, will rise from 221 to 328 million. By the same year, the countries in the South will have exhausted their oil reserves and lost their oil income. This discrepancy between populations and resources will create contradictions that will inevitably lead to violence and terror.

Fourth, the events of 11 September and the post-anthrax threat period call for a fresh look and sense of urgency vis-à-vis the threat of WMD and their delivery systems, which is generally portrayed in the West as a threat that is directed from the South towards the North. In actual fact, this threat should be treated as a shared South-North risk and viewed from both its future and current perspective. While defending against ballistic missiles is a rising issue in North-South security relations, the launching of a regional anti-missile defence project in Europe might raise security concerns among the southern Mediterranean countries in that, militarily speaking, they might be made to feel that they were facing a 'fortress Europe' and that their modest response capabilities were being eroded. It is important that this issue be treated at both the transatlantic and the Euro-Mediterranean level.

The special case of Israel as the only country possessing nuclear capabilities in the Southern and Eastern Mediterranean is an important factor that fuels the proliferation of other counter-weapons in the region. Any confidence-building measures proposed in respect of WMD and ballistic missiles in the Mediterranean must be symmetrical, thereby creating obligations for the North as well as the South.

To conclude, the following recommendations are made on the basis of the above-mentioned remarks:

- The nuclear countries, including the United States, should go ahead with the nuclear disarmament process.
- A Weapons of Mass Destruction Free Zone should be implemented in the Middle East.
- Within the framework of the Euro-Med process, the European countries should take effective action to urge Israel to sign the Non-Proliferation Treaty.
- Co-operation agreements on the peaceful use of nuclear energy should be established between the EU and other Mediterranean countries.

And, to achieve a constrained ballistic missile regime in the Mediterranean, further global measures should be developed, based on:

- Massive reductions in US and Russian ballistic missile arsenals.
- The study of a global ballistic missile regime, taking into consideration other related issues, such as the proliferation of missile defence, cruise missiles, and sea-borne missile systems.

KEYNOTE ADDRESS

Udo STEINBACH¹

Security, as I see it, does not pit the southern Mediterranean against the northern Mediterranean or vice versa, but refers rather to the way we interact and communicate with each other. This is a very major element of security, which is why it is so important to promote understanding between the North and the South. Indeed, we have to realize that feeling safe—and this means secure—is not only a European concern. This means that when we discuss European security and try to define the issues that could endanger it, we should realize that we have less reason to feel insecure than the South and that the countries of the southern Mediterranean have good reasons for feeling unsafe vis-à-vis the North.

It is true that the terror which hit the United States, or which may hit some targets in Europe, has created a feeling of insecurity in Europe. However, to my mind, this sort of terrorism and the threat it poses are not based on an attitude of strength. No terrorism, and especially this particular manifestation of terrorism, is based on an attitude of strength but, rather, on a feeling of weakness and insecurity vis-à-vis a dominant West. Consequently, the attacks of 11 September were aimed at demonstrating to the world the vulnerability of the United States, the leading world power. However, many in the Muslim world feel so insecure that they assumed that Muslims were incapable of organizing and co-ordinating such an act against the world's leading nation! Yet, somebody must have been behind these attacks, and looking at large segments of the Arab press one has the feeling that they have returned to the conspiracy theory.

If we compare the capacities of the North and the South, a sort of incongruous situation emerges. On the one hand, we have the European Union, a fairly stable entity, within which there are hardly any bilateral disputes or domestic instability, and terrorism is a marginal element. Looking at the Mediterranean from the point of view of Europe's security, I would say that this is still a manageable situation, with the exception of the Balkans and the possibility of violence spilling over from this region. Nevertheless, this is still only a marginal threat as far as European security is concerned, and the same

¹ Professor Dr. Udo STEINBACH is the Director of the German Orient Institute, Hamburg, Germany.

applies to organized crime and migration that do not really endanger Europe's stability and security, either.

This situation leaves Europe feeling fairly self-confident when compared to the South, which faces a somewhat different situation. Indeed, there is the feeling in a large part of the southern Mediterranean that the Muslim world is directly threatened by the West's economic domination—including that of the European Union—and political domination, as well as by globalization. Many people in the southern Mediterranean, the Middle East, and the Muslim world at large feel that the winners of globalization are all in the North and all the losers in the South. And, when the North Atlantic Treaty Organization bombed Serbia in 1999 without the legal consent of the United Nations, many people in the South began to wonder who would be next.

At the same time, there are bilateral tensions or even confrontations between some of the countries in the southern Mediterranean, for example, between Morocco and Algeria, as well as tensions or even conflicts within the southern Mediterranean states as political divisions open up between regimes and societies. Violent opposition to many governments' lack of democratic legitimacy is another serious element of concern within the southern Mediterranean countries. Then there are the cultural thought lines within societies between 'Westernologists' and traditionalists, not to mention the problem of weak economies. For, even though the economic situation may have improved over the last five to seven years, the southern Mediterranean economies are still performing very poorly compared to those in the North. Consequently, all these elements only serve to heighten the perception of insecurity in the South, whereas Europe continues to bask in relative security and to feel safe from internal, external or developmental threats.

On top of all these elements, we have the Arab/Israeli confrontation that occupies a central role within life in the South. This is another situation that is dominated by threat, with both the Israelis and the Arabs, especially the Palestinians, feeling threatened. And, since many Muslims and others in the South perceive Israel as allies of the West, it is virtually regarded as part of the overall external threat. Indeed, Israel's very close ties to the European Union, which are becoming even closer, make Muslims feel that they are threatened by the West as a whole and not just by Israel. Moreover, the Arab/Israeli confrontation tends to intensify the problem of legitimacy some governments are facing in the Mediterranean, which means that they have to carefully consider whether they should have dealings with Israel and, if so, what kind.

To my mind, therefore, the attacks of 11 September highlighted precisely this incongruity between the West and Europe, on the one hand, that perceived the attacks as an external threat against Western and European security at large, and, on the other, many Muslims who viewed these attacks differently. To many Muslims, they were the consequence of a complex crisis in relations

between the West and the Islamic world and within the Islamic world itself. Unfortunately, they have aggravated an already volatile situation so that the West increasingly equates Islam with violence, while the Muslims are afraid of what will come after Afghanistan. Will it be like 1990-1991 when the allied forces expelled Saddam Hussein from Kuwait but then turned their back on the region without giving the military strike any political legitimacy? What about the moral dimension after the military event?

My feeling is that policies related to the Mediterranean are now going to have to take into consideration the imbalance of strength and power between the European Union and the Mediterranean. Therefore, we have to go beyond security as such and try to understand what the real problems are. This means that any policy that is designed to increase security in the Mediterranean must be multidimensional. The first and least relevant dimension to be taken into consideration when defining a security policy for the Mediterranean is military interaction. Dealing with the military in the South is always complex, but it is compounded by the fact that the military in these countries are in many instances close to governments. This tends to create divisions in the thinking of governments and their people so that defining security as a military concern multiplies the people's fears and increases their distrust of governments which are closely allied to the military.

The second dimension requires a solution to be found to the Arab/Israeli conflict and it would seem that the European Union has at last realized the need for this. As long as this conflict continues, we can hardly talk about comprehensive co-operation between the North and the South. Indeed, Europe is increasingly viewed as a party to this conflict, and the longer it drags on, the greater the risk of the Europeans themselves having problems, not so much with terrorism which is a relatively minor danger but with migration which poses a far more serious threat. Of course, the Arab/Israeli conflict not only contributes to the instability of the Mediterranean area but also spills over into many parts of the Middle East and the Muslim world. As a result, since September 2000, the Europeans have been increasingly trying to play a role in finding a solution to this conflict. The important point here is that we have to insist on legality, in particular on the legality of existing resolutions, such as Resolution 242 that was passed ten years ago but has never been implemented or the international resolutions concerning the annexation of Jerusalem that are null and void. The international community and the European Union must insist that this matter be solved in a just and equitable manner on the basis of international law. Otherwise, this ongoing confrontation between the Israelis and the Palestinians will continue to undermine all our attempts to increase co-operation and security in the Mediterranean.

Thirdly, as far as North-South co-operation across the Mediterranean is concerned, we will have to broaden the phases of interaction beyond

governments so as to include the people, perhaps through non-governmental organizations. Finally, if we accept that security goes beyond the fear of external threats, then we have to launch a comprehensive dialogue. To my mind, the security problem, if it exists, is not so much external as internal and depends upon interaction, on the quality of interaction and understanding, in which case I think we must increase the dialogue. For, while it is true that we have to protect ourselves against terrorist acts, we must also understand that terrorist acts do not take place without rhyme or reason. Consequently, I think that the realistic approach to fighting terrorism in the long run is to understand what lies behind it and this can only be achieved by increasing the dialogue between the North and the South. However, the West will have to adopt a more self-critical attitude and accept that much of what it has been doing has been ambivalent, even in terms of its Mediterranean policies that will have to become more realistic. As already mentioned, the views expressed in the Arab press about 11 September make fairly shocking reading. In fact, they seem to be quite divorced from reality, and if you lose sight of reality, how can you ever begin to manage it? Never has there been a greater need for both sides to engage in critical dialogue and soul-searching.

To sum up, I would say that there is hardly any security problem in military terms, but that it is all a problem of relationships in which the South is the weaker party. First and foremost, we have to encourage co-operation and better understanding. Any policy that is based mainly or solely on subjective interests, such as fishing or agricultural rights, is bound to fail or to complicate matters as this approach automatically favours a stronger North over a weaker South and will inevitably be counterproductive. Of course, I would never completely exclude the role played by interests, but, as the stronger party, we must avoid creating the impression that the West poses a threat to the southern Mediterranean. We should also avoid imposing our concept of security upon the South as this might turn out to be counterproductive vis-à-vis what we would like to achieve in terms of security.

Part 1
Persistent Security Challenges and Solutions

**WEAPONS OF MASS DESTRUCTION AND REGIONAL
SECURITY IN THE MIDDLE EAST**

Ahmed ABDEL HALIM¹

1. The Arms Control Issue

Egypt's position on arms control issues has been determined by two sets of circumstances, which called for two sets of different, sometimes conflicting, arms control policies. The first set of circumstances stemmed from the fact that Egypt is a developing country, with all the inherent political, economic, and social problems, as well as from its status as one of the founding states of the United Nations (UN) and a signatory of the Non-Proliferation Treaty (NPT), with all the attendant moral and ethical obligations toward these institutions in respect of arms control issues. The second set of circumstances was formulated on the basis of the country's strategic and geostrategic position, the nature of the Arab-Israeli conflict, and the leading role played by Egypt in its region.

The first set of circumstances led to a policy of strong support for all disarmament, arms limitation, and arms control initiatives. Through the UN and other fora, Egypt called for the complete and comprehensive elimination of weapons of mass destruction (WMD) in the Middle East, in particular nuclear weapons, as well as the setting up of a mechanism to control the proliferation of conventional weapons in order to counter the effects of the international and regional arms race which was exhausting the resources that should have been directed towards peace-making and development. In contrast, the second set of circumstances created conservatism, constraints, and suspicion in the Egyptian

¹ Major General (Ret'd.) Ahmed ABDEL HALIM is the Head of the Strategic and Military Unit, National Centre for Middle East Studies, Cairo, Egypt.

position on the arms control issue, especially with the continued flow of all types of arms to Israel.

At the heart of this issue lie the tense situation in the Middle East, the asymmetry of weapon systems throughout the region, and the need to create a reasonable strategic and military balance in the Middle East. Thus Egypt believed that any arms control arrangement would only constrain its capabilities, while permitting other countries to achieve territorial gains as well as conventional and nuclear supremacy. Nevertheless, Cairo continued to support all arms control efforts and called for a nuclear-free zone in the Middle East, while making it quite clear that the establishment of such a zone should not prevent the parties from enjoying the benefits deriving from the peaceful use of nuclear energy.

2. The Nuclear Issue

The idea of the 'elimination' of weapons of mass destruction from the Middle East is not new but needs further elaboration. Attention has focused on this idea as a result of the accumulation of such lethal weapons in the Middle East and the creation of a destabilizing environment that endangers international peace, security, and stability. In this context, Egypt believes that the NPT's ultimate objective should be a nuclear weapons-free world, in which all people can live in safety and nuclear energy is used exclusively for peaceful purposes and readily available to the Treaty members. Hence, the importance of all Middle Eastern states joining this Treaty.

Egyptian President Mubarak presented his first initiative for the establishment of a nuclear-free zone on 8 April 1990. The rationale for the proposal was to spare a region fraught with tension from the scourge of the possible recourse to any type of weapons of mass destruction. The initiative comprised the following three important elements:

- All weapons of mass destruction, be they nuclear, chemical or biological, should be banned in the Middle East.
- All states in the region should make an equal and reciprocal commitment in this regard.
- Verification measures and modalities should be established in order to ascertain full compliance by all states in the region with the full scope of the ban.

This initiative contains several important features. In addition to being interregional, it takes account of the present configuration and cautions against the spectre and the future stockpiling of lethal weapon systems of mass destruction. In this respect, Egypt believes that the following steps should be taken:

- Incorporating a Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty.

- Banning the production of fissile material for weapons purposes, including stockpiling and phasing out existing stockpiles.
- Providing full security assurances to non-nuclear weapon states.
- Guaranteeing all state parties access to nuclear technology for peaceful purposes.
- Ensuring the universality of the Non-Proliferation Treaty.

Egypt has been following with interest the proposal to ban the production of fissile material for weapons purposes in the Middle East and worldwide, which it believes would constitute a decisive step towards enhancing the NPT regime, provided it is comprehensive in scope and does not result in the consolidation of the status quo, the legitimization of current stockpiles or the exacerbation of asymmetry at regional level.

In general, security and stability through hard security measures should be based upon:

- Quantitative and qualitative asymmetry in the regional states' military capabilities, including all levels of weapon systems, as the dangerous asymmetry that currently prevails cannot continue to exist.
- Agreed arms control arrangements and political consensus, without the threat or use of force.
- The coupling of arms control or disarmament arrangements with effective verification regimes.
- The application of these principles to all states in the region in a balanced and non-discriminatory manner.

3. The Future of Regional Security in the Middle East

As the members of the Middle East region become more acquainted with their joint problems, policy makers and strategists are increasingly focusing on the long-term problems of stability, development, and security across the region as a whole. This trend should continue as the social and economic underpinnings of stability will be shaped, to a considerable degree, by the future of regional security in the Middle East. In particular, weapons of mass destruction and the capacity to deliver them at longer ranges is an issue that is central to the emerging security environment in the Middle East. At the same time, difficulties in the Middle East Peace Process continue to influence the security environment, with the Arab-Israeli dispute remaining the leading obstacle to all peace initiatives in the region. Progress here would have the effect of transforming the substance and composition of future security in this region.

Indeed, the Middle East Peace Process should continue to be the vehicle for exchanging views on the major developments facing the region and for taking stock of what has been achieved so far in this endeavour so as to see how this dialogue can best be bolstered in order to fulfil the partners' interests. It must be stressed that the key to fruitful co-operation between the region's partners lies in

their treatment of each other as partners who have been entrusted with fulfilling the objectives of achieving security and stability, although attention should also be drawn to the multifaceted challenges that may threaten them. Egypt is committed to becoming a fully engaged partner in the Middle East Peace Process and it has demonstrated this by actively participating in all the major regional activities. Nevertheless, Cairo believes that security within the region should not be perceived in isolation from the realities and dynamics of international security as a whole.

The strategic imbalance that has been created in the Middle East as a result of the existence of an unsupervised nuclear programme has put the region in a precarious situation which continues to pose a stumbling block to the achievement of genuine regional security. Confidence and security-building measures cannot be implemented without a permanent, comprehensive, and just peace in the Middle East based on the principle of land for peace. Egypt hopes that all partners in the region will take these issues into consideration at future meetings.

Recent events have shown that terrorism has no boundaries, language or religion. No one country can face this threat individually, and the international community has to address terrorism collectively in order to eradicate it effectively. Egypt recalls President Mubarak's initiative for convening an international conference on combating terrorism under the auspices of the United Nations in order to deal with all elements of terrorism, starting with incitement, instigation, and the harbouring of terrorists through to pursuing the perpetrators of terrorist acts and blocking their financial means of support.

On the other hand, recent events have also shown a growing tendency to interfere in the internal affairs of other states for humanitarian reasons. It must be stressed that while due respect must be given to matters concerning human rights, the practice of interfering in the internal affairs of other states under this pretext is becoming widespread and poses a great danger as it constitutes a grave and flagrant violation of the principle of state sovereignty and is contrary to the principles of the UN Charter and the norms of international law.

On the basis of the aforementioned issues, an agenda could be formulated to include the non-proliferation of WMD; the development of peace in the Middle East; the curbing of the arms race in the Middle East; the adoption of President Mubarak's initiative for freeing the region from all weapons of mass destruction; confidence and security-building measures, terrorism, and the prevention of intervention in the internal affairs of other states.

The agenda should also include ways and means of bolstering co-operation in order to fulfil the partners' interests; ways and means of supporting stability, security, and co-operation within the Middle East region; and a review of what has been developed and achieved at previous stages of negotiations and what could be done at upcoming ones. In so doing, we can guarantee a positive future for the Middle East.

WEAPONS OF MASS DESTRUCTION AND REGIONAL SECURITY IN THE MIDDLE EAST

Mark A. HELLER¹

For years or even decades, weapons of mass destruction (WMD) and regional security in the Mediterranean and the Middle East, as in other regions, have been discussed within the familiar context of security threats and possible responses, including patterns of proliferation, defence and deterrence, and arms control. This paradigm, which usually derived from the experiences of a bipolar international system during the Cold War period, proceeded from the following two basic assumptions:

- that there was a useful qualitative or conceptual distinction to be made between WMD and conventional weapons; and
- that the proper level of analysis was states.

Although the events on and since 11 September have not entirely invalidated these assumptions, they do suggest that, rather than repeating the old agenda, there is a need to consider different approaches based on the immediacy and urgency of the problems that are currently on the agenda.

The obvious stimulus for a reassessment of traditional approaches is provided by the suicide attacks on the World Trade Center in New York and the Pentagon in Washington, D.C. and the subsequent anthrax scare in the United States and other parts of the world. These brought to life a threat which people had been cognitively aware of before but were reluctant to address as a high priority, namely, that societies are exposed to truly large-scale damage at the hands of terrorists who have an incentive to inflict such damage but lack a disincentive, either because they are not afraid of punishment or cannot be easily targeted because they are not states. In other words, societies are exposed to damage at the hands of non-state actors. However, this does not necessarily mean that governments are not involved—after all, terrorists are physically located somewhere, which means that they fall under the jurisdiction, at least nominally, of states. But if the links connecting state governments and terrorists are sufficiently blurred, or if states are truly incapable of controlling what goes on

¹ Dr. Mark A. HELLER is the Principal Research Associate at the Jaffee Centre for Strategic Studies, Tel Aviv University, Israel.

inside their borders, then the conventional mechanics of deterrence break down and the burden of dealing with the threat falls on prevention or defence.

The ability of terrorists to use a couple of hijacked civilian aircraft to take five thousand lives raises some questions about the point of distinguishing between conventional weapons and WMD and devoting separate treatment to the latter. After all, the Aum Shinrikyu sarin attack on the Tokyo subway in 1995 and the anthrax letters distributed in the past few months killed far fewer people than have any number of 'conventional' terrorist attacks over the years, not to speak of 11 September itself. Still, the incentive for serious escalation clearly exists, because one of terrorism's major purposes is simply to terrorize, and to do that it needs to constantly produce a new and unfamiliar shock, something either qualitatively or quantitatively beyond the previous experience of the target.

The potential for serious escalation exists, too. Contrary to some popular doomsday scenarios, it is not a simple matter for terrorists operating entirely on their own to effectively weaponize nuclear, chemical or biological materials. But terrorists do not operate entirely on their own. Indeed, materials and expertise are 'leaked' from state enterprises, either inadvertently or deliberately. To give just a glimpse of the nature of the problem, the International Atomic Energy Agency (IAEA) reports that, since 1993, there have been at least 175 cases of trafficking in nuclear materials, including 18 involving enriched uranium or plutonium. Just recently, two Turkish men were reportedly arrested near Istanbul in possession of 1,150 grams of uranium. And, even if terrorists do not manage to assemble, steal or otherwise procure explosive nuclear devices, they can take on the less daunting challenge of producing a 'dirty bomb'—otherwise known as a radioactivity dispersal device—that surpasses anything they have done thus far in terms of causing casualties and surely qualifies as a WMD. The same is true with respect to far more widely available chemical and biological precursors. The basic point is that the failure of terrorists thus far to succeed with weapons of mass destruction is no more of a guarantee that they will continue to fail in the future than was their failure to bring about the collapse of the World Trade Center in 1993.

The major source of anxiety about inadvertent leakage over the past decade has been the former Soviet Union. The weakening of central control, along with site security problems at WMD installations and storage facilities, and the shortage of funds to ensure the gainful employment of scientists, engineers, and technicians, have all contributed to persistent concerns about the flow of materials and expertise into the 'wrong hands,' be they terrorists, rogue states or criminal entrepreneurs. Indeed, the two men arrested in Istanbul are known to have travelled frequently to Eastern Europe and the Ukraine and have admitted to buying the uranium from a Russian supplier. And, while there is joint Russian-American acknowledgement of the problem and it is reasonable to suppose that whatever inhibitions the Bush Administration had about helping to fund the

agreed measures to address the problem will be overcome, Russia is not alone in being part of the problem. So, too, are many Western countries, including the United States.

Other potential sources of inadvertent leakage, and major sources of concern with respect to deliberate leakage, are found in or near the Middle East. Pakistan, as a demonstrated nuclear power, is the particular focus of concern about 'loose nukes,' a catch-all term to describe several possibilities: that materials or expertise might be made available by scientists and engineers involved in nuclear programmes (some of whom were recently dismissed or suspended) who are sympathetic to Qaeda/Taliban ideologies; that nuclear weapons might be diverted by radical elements in the security forces; or, in extreme scenarios, that the country might fragment further or be taken over by forces sympathetic to Islamist terrorists.

At the top of the list of suspected deliberate leakers is Iraq. Despite a highly intrusive inspection regime put in place after the Persian Gulf War in 1991, Iraq's ability to preserve and advance important elements of its WMD programme remained hidden until Hussein Kamil, Saddam Hussein's son-in-law and the head of the programme, temporarily defected in 1995. According to a US Congressional task force, some of Iraq's biological warfare experts dispersed to Libya, Sudan, and Algeria after 1991. And, since the end of any inspections in 1998, no one has any real idea of what Iraq is doing in this field. But the lack of information is hardly reassuring. Nor is the fact that Muhammad Atta, the alleged ringleader of the 11 September attacks, is known to have met at least twice before then with an Iraqi intelligence official, Ahmad Khalil an-Ani, posing as an Iraqi diplomat in Prague. Nor that Iraqi defectors have recently reported the presence of both foreign terrorist trainees and biologists at a facility in Salman Pak, south of Baghdad.

Greater awareness of the nature of the threat of super-terrorism since 11 September logically demands more serious consideration of the appropriate responses. Of these, the least innovative and least promising would be a familiar rehearsal of the benefits of global arms control treaties. Not only are terrorists not party to these treaties—some state leakers, such as Pakistan, are also not parties to all of them; some, such as Iraq, are, but their signature is effectively worthless; and some, such as Iran, refuse to ratify amendments to the IAEA Protocol that would make possible international inspections effective enough to determine whether their adherence to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons really does mean anything.

A more productive approach would take account of the politically incorrect reality that what matters more than the existence of WMD materials and/or expertise is the identity of those who have it. After all, the level of global insecurity would not be significantly affected if tomorrow's *International Herald Tribune* reported that Sweden or Canada had secretly developed nuclear

weapons. This means that actions and resources need to be devoted, in the first instance, to terrorists and states suspected of supporting them. The response would ideally have several components.

The first component would be offensive/pre-emptive. This refers, at a minimum, to offensive/pre-emptive intelligence, especially the kinds of human intelligence that have sometimes been downplayed in favour of technical, visual or electronic means and led to the undervaluing of information provided by defectors and dissidents.

The second component would be defensive. This refers to tighter security in government, commercial, university, and medical facilities where WMD or dual-use precursors or components are handled. It also refers to the security consciousness of those who work in them. Nuclear scientists, engineers, and technicians have long been conscious of the fact that what they do has security implications. The same is not yet true of the larger number of people working in the chemical and biological professions.

The third component would be denial, that is, the need to end or at least reduce the exploitation of Western legal, financial, and border control systems, and specifically with respect to WMD, access to technology, components, and experts and expertise. This refers to the security implications of sharing potentially sensitive chemical, biological, and nuclear research and development, through publication, the mail, the Internet, and academic training. Let us briefly look at some examples of the kinds of transfers that need to be rethought. In the early 1980s, the reputed head of the Iraqi biowarfare programme, Rihab Taha (nicknamed 'Dr. Germ'), received a Ph.D. in microbiology from the University of East Anglia in England. In 1985, the University of Baghdad received anthrax cultures from the Pasteur Institute in Paris. And, in 1986, the Iraqi Ministry of Trade bought anthrax and botulinum strains from an American company called American Type Culture Collection.

Finally, there is a much greater need for multilateral co-operation, not just by those states that are inclined to co-operate, but also by those that are not. The latter need to be induced or pressed to share intelligence and monitoring procedures and, more ambitiously, to cut the ground out from under terrorism in general. This requires them to stop the displacement of terrorism abroad by opening up their political and economic systems at home. This will be a difficult task since it means working with authoritarian governments while encouraging reforms that threaten their hold on power. Indeed, the Middle Eastern governments whose co-operation is sought in the struggle against the biggest source of concern about super-terrorism—radical Islamism—are themselves among the biggest obstacles to the open, democratic societies that can neutralize radical Islamism. And, the fact is that outsiders are no better able to 'make' liberal democracy than they are able to 'make' peace. Besides, the promotion of democracy, like the promotion of peace, may actually exacerbate matters in the

transition period and energize the radical Islamists, as was the case in Egypt following the signing of the Egyptian-Israeli Peace Treaty. But although this is a difficult and long-term project, the examples of South Korea and Taiwan show that it is not altogether impossible.

SUMMARY

Mustapha BENCHENANE¹

Sur les questions relatives à la sécurité en Méditerranée, puis s'agissant de celles relatives à la coopération régionale et à la prévention des conflits, nous avons pu entendre des interventions d'une grande richesse. Celle-ci tient à l'expertise des intervenants à la tribune et dans la salle. Elle tient aussi à la pluralité des perceptions et des grilles d'analyse.

1. Des perceptions et des analyses différentes s'agissant d'une part, des risques et des menaces et, d'autre part, de la nature même des rapports Nord-Sud

1.1 En ce qui concerne les risques et les menaces

M. Saïd ALY nous dit que nous avons du mal à analyser la situation actuelle avec nos instruments conventionnels. Qu'il s'agisse des attentats du 11 septembre ou de ce qui se passe en Afghanistan, ce n'est pas une guerre au sens traditionnel mais une nouvelle forme d'interaction internationale.

Sur le terrorisme, les intervenants ont des analyses différentes: d'une part M. ALY nous dit que le terrorisme est dépourvu de toute raison et que le 11 septembre n'est qu'un premier pas vers des actions encore plus radicales. A ses yeux, les terroristes n'ont pas d'objectifs politiques. Ils veulent infliger la peur et la destruction. Ils ne respectent aucune règle; ce sont des acteurs irrationnels. Face à eux, l'Etat-nation est vulnérable.

N'étant pas très éloigné de cette approche, lors du débat, M. Boudjemaa HAICHOIR, ayant à l'esprit la tragédie que vit l'Algérie depuis une dizaine d'années, affirme que le terrorisme est un mal satanique, que c'est le mal unique. Les Algériens partagent la douleur du peuple américain et il espère que ces derniers vont dorénavant mieux comprendre la nature de la lutte que mènent l'Algérie, son Etat, son armée.

A la question de savoir quelles sont les causes du terrorisme il pense donc qu'il est irrationnel et qu'il n'est pas le monopole du Sud.

¹ M. Mustapha BENCHENANE est Professeur de Sciences Politiques à l'Université de Saint-Etienne, France.

M. NASSER est d'accord pour dire que le terrorisme existe un peu partout. La corrélation entre terrorisme et situation économique et sociale ne doit pas être systématiquement faite.

C'est sur ce point que M. STEINBACH a un avis complètement différent. Pour lui, le terrorisme est polymorphe. C'est la réaction de ceux qui se sentent faibles, dominés par l'Occident. Il est la conséquence d'un sentiment de faiblesse et d'insécurité. Il pense que, par ailleurs, si l'on réfléchit en termes de menace, l'Europe ne fait l'objet que d'une menace marginale. En revanche, il y a un vrai problème de communication entre le Nord et le Sud. Le Sud a aussi un souci de sécurité par rapport à l'Europe. La domination économique de l'Union européenne est perçue comme une domination politique. De plus, le Sud se sent menacé par certaines actions militaires (Kosovo, Afghanistan). L'on est donc en droit de se demander quel est le fondement moral de ces interventions.

S'agissant de ces questions de sécurité, M. CALLEYA pense qu'il est nécessaire de repenser le concept de sécurité et de commencer par se débarrasser du jargon utilisé habituellement car il peut être l'une des sources des malentendus qui alimentent la théorie du "choc des civilisations".

Toujours sur la question de la sécurité, M. HAMDANI adopte une approche globale. Il nous dit en effet, qu'il n'est pas suffisant d'affirmer qu'il convient de repenser le concept de sécurité et que l'approche la plus efficace consisterait d'abord à régler les problèmes existants. C'est bien de parler de prévention à condition de régler ces problèmes. Il a bien sûr à l'esprit les problèmes du Proche-Orient, faute de quoi, on ne fera qu'alimenter les frustrations.

M. NASSER, réagissant aux propos de M. STEINBACH sur la question de la sécurité en Europe, affirme que la sécurité n'est pas garantie en Europe non plus.

Mme ALAOUI analysant la question de la paix en Méditerranée est convaincue de la centralité du problème palestinien et pense qu'il n'y aura pas de paix sans son règlement. Elle note qu'il y a une globalisation des risques et une "privatisation de la violence". Elle constate en même temps un retour du politique, ce qui renvoie à la question du rôle de l'Etat-nation qu'on avait trop vite voulu enterrer.

Quant à M. Ossama MEKHEIMAR, il aimerait que parmi les 119 définitions du terrorisme, on se mette d'accord sur celle qu'il conviendrait de retenir dans le cadre du Dialogue Méditerranéen.

L'Ambassadeur LAMAMRA insiste sur le fait que la condamnation des actes du 11 septembre a été unanime en Algérie de même que sont approuvées les actions des Etats-Unis. Il n'y a ni confusion, ni amalgame. Il faut appliquer la résolution 1373 et s'attaquer à toutes les facettes, à toutes les dimensions du terrorisme. L'action contre le terrorisme doit être exemplaire et elle doit être menée par les Etats du Sud comme par ceux du Nord.

1.2 Des perceptions et des analyses différentes en ce qui concerne la nature même des rapports Nord-Sud

M. ALY invite les Etats-Unis à revoir leur rôle pour se situer dans le cadre du multilatéralisme et de l'ONU. Il existe de grandes disparités entre le Nord et le Sud et deux visions différentes des problèmes. L'Occident ne souhaite pas créer un véritable système de sécurité en Méditerranée, mais surveiller et contrôler le Sud. Cet Occident est favorable à Israël. Au lieu de percevoir des menaces émanant exclusivement du Sud et dirigées vers le Nord, il faut faire prévaloir la notion de menaces partagées. Les efforts concernant les armes de destruction massive doivent être systématiques, c'est-à-dire qu'il faut imposer les mêmes obligations au Nord et au Sud.

Pour M. STEINBACH, il faut définir la sécurité non contre l'autre, mais plutôt une sécurité Nord-Sud en interaction. L'Occident doit accepter de s'autocritiquer. Il doit, par exemple, renoncer à la politique du "deux poids, deux mesures". Toute politique basée sur des intérêts serait vouée à l'échec.

Pour M. CALLEYA, la modification des rapports Nord-Sud passe par la modification des approches et des initiatives: celles-ci ont été jusqu'à présent essentiellement euro-atlantiques. Elles doivent devenir essentiellement méditerranéennes et instaurer une volonté politique.

M. Boudjemaa HAICHOIR attire notre attention sur l'absence de coopération du Nord avec le Sud en matière de développement économique. Il faut repenser la mondialisation.

Mme ALAOUI signale que nous avons de nouveaux défis à relever. Elle cite pour exemple l'avancée de la conférence de Doha sur le problème des médicaments et elle constate que nous réalisons des percées lorsque nous avons des problèmes vitaux.

M. LAMAMRA prend comme indicateur le problème de la libre circulation des hommes. Le Nord crée des difficultés dans le domaine de la délivrance des visas. Or la liberté de circuler est sacro-sainte. Faute de quoi, il s'agit d'une violation des Droits de l'Homme.

Il y a donc des perceptions et des analyses différentes sur les risques et les menaces ainsi que sur la nature même des rapports Nord-Sud. Il y a aussi une difficulté à définir des intérêts communs et à mener des actions communes.

2. Une difficulté à définir des intérêts communs et à mener des actions communes

2.1 Qu'en est-il de la notion d'intérêts communs?

M. CALLEYA insiste sur la notion d'intérêts communs. Il en existe selon lui un certain nombre: lignes de commerce maritime, protection de

l'environnement (des goulots d'étranglement comme Gibraltar et risques de marée noire). Malgré ces intérêts communs, il n'y a aucun plan de prévention des risques. L'on pourrait partager l'information et agir ensemble. L'on pourrait, à cet égard, mettre en place une agence maritime à l'échelle de la Méditerranée pour partager l'information. S'agissant des initiatives de l'OTAN et de l'Union Européenne, il faut en finir avec la démarche "eux et nous" au profit de démarches plus solidaires. Nous tous, le Nord comme le Sud, nous voulons avoir un avenir stable. Nous devons identifier nos intérêts communs et agir ensemble. Prendre exemple sur le "groupe d'Agadir" et s'inspirer de cette initiative et de cette démarche. Il faut éviter le "choc des civilisations".

Cette notion d'intérêts communs a été rarement évoquée de façon explicite au cours de la matinée d'hier. C'est pourtant probablement à cette notion que fait référence M. HAMDANI lorsqu'il nous dit que la sécurité est indispensable et que c'est un moyen d'éviter qu'une des parties ne soit frustrée. Elle est cependant présentée en filigrane lorsqu'est exprimée la solidarité avec les Etats-Unis par rapport au problème du terrorisme. La notion d'intérêts communs est inséparable de celle des initiatives en cours et de celle qui sont souhaitables.

2.2 Qu'en est-il des initiatives en cours et de celles qui sont souhaitables?

Sur les initiatives en cours, M. CALLEYA nous dit que c'est un échec. Il ressent un besoin de mieux articuler et de mieux préciser les différentes initiatives. Il considère qu'il existe une volonté politique, mais que nous n'avons pas tiré parti de celle-ci.

Mme ALAOUI, utilisant une démarche paradoxale, pose une question qui a le mérite de stimuler la réflexion: la prolifération de ces initiatives concernant la Méditerranée n'est-elle pas le signe de la marginalisation de la Méditerranée?

Qu'en est-il des initiatives souhaitables?

Une place importante est accordée au règlement du conflit israélo-palestinien. Pour M. STEINBACH, il n'y aura pas de coopération globale entre le Nord et le Sud tant que ce problème ne sera pas réglé. Il faut revenir à la résolution 242 du Conseil de Sécurité.

Par ailleurs, M. CALLEYA suggère qu'à l'avenir l'on évite les réunions à 25 ou 26 pour se concentrer sur ceux qui veulent aller de l'avant, c'est-à-dire, faire des choses à la carte, par étape. Pour que tous les pays de la Méditerranée s'intègrent à des initiatives de sécurité, il faut passer à des aspects pratiques.

M. STEINBACH souhaite qu'au-delà de la coopération étatique, on aille vers une coopération des populations.

M. ALIBONI, quant à lui, invite à envisager des changements dans notre culture sécuritaire en éduquant, en formant les gens à la prévention des conflits. Il faut, nous dit-il, une culture différente.

Une culture commune, c'est peut-être l'une des conditions pour ajuster les perceptions et rapprocher les analyses afin de mettre en place une architecture commune.

REGIONAL CO-OPERATION FOR CONFLICT PREVENTION

Stephen C. CALLEYA¹

1. Introduction

The very fluid nature of international relations since the terror attacks of 11 September 2001 has resulted in an ever-changing global security environment. More than ever, the concept of security is also under review worldwide. Since the end of the Cold War, there has been a gradual shift away from traditional security concerns that focus on military threats to so-called soft security issues that include organised crime, drug trafficking, illegal migration, and terrorism. This security review has now taken a new turn with attention focusing on the relationship between domestic and foreign policy relations.

Every country's challenge is to ensure that its foreign policy is consistent with its internal policies. The effects of a country's internal and external policies must point in the same direction. This is especially the case in the rapidly changing contemporary security environment. Mobilising and deploying a country's diplomatic resources on a consistent basis is essential if improving coherence between internal and external security is to be achieved.

Given the rapid security sea change underway, what can be done to minimise the escalation of regional tensions to outright conflict? This study will examine the concept of conflict prevention with a specific emphasis on conflict prevention at a regional level -the Euro-Mediterranean area- in post-Cold War relations. The necessity to establish a conflict prevention mechanism is even more urgent after the terrorist attacks of 11 September. Despite the uncertainties that accompany any conflict prevention measure, it is always somewhat possible to define in advance a general strategy. This study offers a set of clearly defined rules, principles, and mechanisms that form the basis of a strategic planning doctrine that can be applied whenever such crisis situations emerge, and clarifies the distinction between the immediate causes and the underlying causes of any particular crisis. It also spells out the short-, medium-, and long-term phases of setting up a Conflict Prevention Centre (CPC) that include creating a Euro-

¹ Dr. Stephen C. CALLEYA is the Deputy Director of the Mediterranean Academy of Diplomatic Studies, University of Malta, and the International Representative of the International Office, University of Warwick, United Kingdom.

Mediterranean Maritime crisis information and early warning network and agency (EMMA) and investigating the feasibility of setting up a Euro-Mediterranean Maritime Coastguard (EMMC). The study concludes by articulating clearly what the objectives and functions of a Euro-Med Conflict Prevention Centre (EMCPC) will be, given the developments taking place in the Common Foreign and Security Policy (CFSP) of the European Union (EU), especially the creation of a Rapid Reaction Force, as well as the more general geo-strategic changes taking place across the Mediterranean.

Since the launching of the Barcelona Process in November 1995, the twenty-seven Foreign Ministers have agreed on the need to develop and sustain Partnership-Building Measures. While recognising the constraints that currently exist, a commitment was also made to focus on the concept of global stability and the need to develop common perceptions of the factors that contribute to it.² The Annex to the Chairman's Formal Conclusions to the Third Euro-Mediterranean Foreign Ministerial Meeting in Stuttgart in April 1999 provides a specific framework for elaborating a Euro-Med Charter for Peace and Stability for the first time. The guidelines emphasise that the Charter will serve as a functional instrument for the implementation of the principles of the Barcelona Declaration.³

The Annex stipulates that the establishment of an enhanced political dialogue, within the appropriate institutional framework and at adequate levels, will have priority. It also states that the dispositions regarding partnership-building measures, good-neighbourly relations, sub-regional co-operation, and preventive diplomacy will be developed in an evolutionary way and progressively strengthened. It is within this context that the establishment of a Euro-Mediterranean Conflict Prevention Centre should take place, the primary function of which will be to enhance political dialogue in order to prevent tensions and crises as outlined in the Annex. This will include establishing specific arrangements for conflict prevention and elaborating upon partnership-building measures that promote crisis prevention.

The Guidelines for Elaborating a Euro-Mediterranean Charter for Peace and Stability already spell out the parameters within which the modus operandi for a Euro-Mediterranean Conflict Prevention Centre can be set up. These include encouraging consultations between countries to establish structures for crisis prevention meetings; developing clarification, mediation, and conciliation procedures for settling disputes between parties by peaceful means of their own choice; encouraging judicial settlements of differences and disputes; acceding

² Roberto Aliboni, "Re-setting the Euro-Mediterranean Security Agenda," *The International Spectator*, Vol. XXXIII, n° 4, October-December 1998, p.14.

³ See Annex to the Chairman's Formal Conclusions, Third Euro-Mediterranean Foreign Ministerial Meeting, Stuttgart, April 1999.

and adhering to appropriate international conventions; and setting up a structure of workshops to identify the root causes of instability and tension.

2. The Concept of Conflict Prevention

The first step that needs to be taken prior to the setting up of an EMCPC is to identify the circumstances in which effective action could be considered and the means most suited to a given situation, in order to prevent conflict breaking out or escalating. The concept does not, of course, presume that a conflict will necessarily break out. An operational definition of prevention means intervening at the right moment to prevent social, ethnic, and political tensions from developing into violent conflict. In practice, this means pressuring a state to start negotiating with the relevant groups or communities concerned and to introduce the structural reforms needed to defuse the crisis. There is no doubt that this is a demanding task. Adequate resources are required to identify and monitor inequalities and tensions between different linguistic or ethnic communities in addition to the analytical capacity to pinpoint the causes and potential development of the situation. A particular effort must be made to ensure that the analysis, diagnosis, and recommendations for action remain unbiased and objective.

Conflict prevention therefore consists of concerted actions whose aim is to deter, resolve, and/or halt disputes before they erupt, that is to say, before any escalation of internal or external violence occurs.⁴ Conflict prevention requires accurate knowledge, a precise assessment of the problem, and “mobilisation”, which are complex to organise due to the varied nature of interethnic conflicts. It is therefore essential to be able to distinguish symptoms of instability as a set of distinctive preliminary signs, such as repressive measures, the radicalisation of political rhetoric or excessive arms purchases.

The difficulty in distinguishing the possible variables that could lead to a conflict breaking out hampers decisions on the measures to be taken. Conflicts often evolve in a manner that often contradicts predictions. Some preventive measures sometimes have the opposite effect to that expected. This is quite often due to the fact that an incorrect interpretation of the aim of an external intervention occurs. It is clear that more than one preventive measure can be adopted in any given situation and that what may at first seem the most appropriate or have proved effective in other instances may prove unsuited to a given situation in practice. On the other hand, the need to adapt to each specific case does not imply that having a set of clearly defined rules, principles, and mechanisms is an invalid approach.

⁴ Marie-France Desjardins, *Rethinking Confidence-Building Measures*, Adelphi Paper n°307, IISS (Oxford: Oxford University Press, December 1996), pp.7-23.

Despite the uncertainties that accompany any conflict prevention measure, it is always somewhat possible to define in advance a general strategy for identifying the causes as well as the means to be employed in any intervention. A first step in this direction is to define clearly the objective of intervention. Conflicts are a fact of life, due to the combative nature of our species. A conflict-free society is unimaginable. The challenge is to find peaceful solutions instead of remaining neutral while conflicts are resolved.⁵

Two preliminary questions that also need to be addressed are how can conflicts be prevented by extra-regional players and how can a state or international organisation make decisions that will defuse tensions before the outbreak of violence? A basic problem with conflict prevention is that until recently international relations have been governed by the fundamental principle of non-interference by individual states or by the international community in any country's internal affairs. Since the League of Nations was created in 1919, and some would even argue since the Treaty of Westphalia in 1648, sovereignty has been an essential part of the law by which countries conduct their relations with each other. As this principle is enshrined in the United Nations (UN) Charter, bilateral negotiation has been the sole possibility open to a state or international organisation wishing to act inside another state. The North Atlantic Treaty Organisation's (NATO) war in Kosovo was the first direct challenge by an alliance of serious countries to the internal "untouchability" of dictators. Although NATO accepted that Kosovo was part of the sovereign country labelled Yugoslavia, it was not prepared to allow Mr Milosevic to carry out his campaign of ethnic cleansing.⁶ One must therefore ask whether the recent decision by the international community to intervene within the borders of a sovereign country creates a more conducive atmosphere in contemporary international relations for the establishment of a conflict prevention centre in the Mediterranean.

3. The Achilles Heel of Conflict Prevention

Overcoming problems associated with co-ordination is important, but it will not amount to anything if it is not accompanied by political will. The problem with the concept of conflict prevention is that it raises as many ambiguities as it seeks to resolve. The prevention of conflicts should not be confused with the management of conflicts during the stage of the outbreak of hostilities and armed confrontation and the resolution of conflicts following the cessation of hostilities.

⁵ See Michel Rocard, "A New EU Framework for Tackling Crises", in *How Can Europe Prevent Conflicts?* Philip Morris Institute Paper, November 1997.

⁶ "The New GeoPolitics," *The Economist*, 31 July 1999, p.14.

Political choice is inherent in conflict prevention and often implies adopting a political position, which excludes the idea of political neutrality: there can never actually be truly neutral mediation between parties as numerous post-Cold War conflicts have demonstrated. Political will is therefore absolutely crucial in conflict prevention. Its absence can often be attributed to a lack of means, too high costs or the lack of vital interests. In any case, far from being an abstract mechanism, conflict prevention is a reflection of the consequences of the actions of government. The failure of conflict prevention measures often results just as much from the absence of common perceptions, the primacy of special political and economic interests, and insufficient political will as it does from the inadequacy of available conflict prevention mechanisms. Given the heterogeneous make-up of the Mediterranean area, specific attention needs to be dedicated to this point.

The decision to act quite often does not result from a direct attack on a state's vital interests—territorial integrity, economic interests—and not even from the first signs of a potential conflict, but rather from the perception of a momentum that is contrary to the interests of international or regional stability. It is also clear that the psychological and financial costs of taking no action, even if they are difficult to quantify, are much higher in the long run. The traditional approach of the concept of prevention that only covers diplomatic mediation, is limited in that it does not take into account all the various political options which include the option of using force. In contrast, an approach that is too all embracing runs the risk of becoming entangled with a state's overall foreign and security policy.

Some observers argue that the role of conflict prevention should not be given too high a priority for a number of reasons. These include the fact that there is an absence of a major risk of destabilisation at the international level, the sometimes hypothetical nature of predictions that a conflict will break out, non-interference in internal affairs, and constraints imposed by reduced defence budgets. It is also a fact that prevention is a daunting political task for any country or international organisation to undertake. Prevention means intervening before there are many casualties, hence, before public awareness of the problem takes place. By definition, successful prevention means that nothing happens, which means that there will be no public opinion and no political benefits to be derived from success.⁷

⁷ See Rocard, "A New".

4. The Objective of the Euro-Mediterranean Conflict Prevention Centre

The main objective of the Euro-Mediterranean Conflict Prevention Centre (EMCPC) is to nurture a political, economic, and cultural dialogue among Euro-Mediterranean partner countries. A specific effort should be made to dispel the “clash of civilisations” scenario that Samuel P. Huntington elaborated on in his book of the same name. A Euro-Mediterranean conflict prevention centre will therefore have to focus on intensifying sub-regional co-operation in the Maghreb and the Mashreq if it is to contend effectively against security challenges across the Mediterranean area.

When setting up a Conflict Prevention Centre, it is worth considering two prerequisites. The first stems from the fact that conflicts are multidimensional in nature. The second is that it is in the interest of the international community jointly to solve conflicts and overcome bureaucratic obstacles through the creation of a single conceptual and institutional framework.⁸ The conflict prevention mechanism that should be adopted needs to be specifically designed to tackle existing and potential risks and threats. Such contingency plans should focus on developing crisis-management principles and procedures for the entire Mediterranean area.⁹

One concept that should be considered is that of creating flexible forces that can be deployed in each security eventuality that emerges. In order for this to become operational, multilateral agreements on intelligence exchange and air space surveillance, and substantial investments in facilities for the reception and sustaining of peace-enforcing and peacekeeping units need to occur. Sensitive regional defence issues should be tackled at a later date.

One example of a type of conflict prevention force that can already be introduced at this point in the partnership process is that of investigating the feasibility of setting up an early warning communications network across the Euro-Mediterranean area. At the moment, there are no elaborate mechanisms to contend with security crises, such as an accidental collision at sea between transport tankers crossing through choke points such as the Straits of Messina, or the alarming rate of degradation which is currently taking place in the environmental sector. One must also mention the proliferation of drug consignments, which are reaching ever deeper into the civil societies of the Mediterranean, and the accentuation of illegal migratory flows from south to north which risks destabilising the legal structures of the state. A concerted effort should be made to immediately take incremental steps towards setting up an

⁸ A. Rotfeld, *How Can Europe Prevent Conflicts?* Philip Morris Institute, November 1997, pp.56-68.

⁹ Fred Tanner, “The Euro-Mediterranean Partnership: Prospects for Arms Limitations and Confidence Building after Malta,” *The International Spectator*, Vol. XXXII, April-June 1997, pp.20-24.

information mechanism that can assess the significance of such security issues and their likely impact on Euro-Mediterranean relations in the near future. Once this has been realised, the co-operative maritime security network can be instructed to draw up policy positions on security issues that are regarded as the most serious.

Ideally, one should also investigate the feasibility of setting up a Euro-Mediterranean Maritime Agency that would be mandated to co-ordinate the co-operative security network with objectives similar to those carried out by a coastguard. The EMMA should initially carry out stop and search exercises in two principal areas: maritime safety and maritime pollution. At a later stage, it could also include monitoring other aspects of security, including narcotics trafficking and the transport of illegal migrants. Such an early warning mechanism should be open to any of the Euro-Mediterranean partner states that wish to participate. In order to ensure that such a security model can become operational in the shortest period possible, the EMMA should consist of sectoral types of soft security co-operation.

Any two or more Euro-Mediterranean Partnership (EMP) members can start co-operating in specific sectors, such as that pertaining to maritime safety, without having to wait until all partners are ready. This will enable the EMMA to evolve along sub-regional lines before it becomes feasible to establish a fully-fledged Euro-Mediterranean Coastguard at a later date. Areas where co-operation can be strengthened include conducting simulation exercises of oil spills, ensuring that international standards are observed during the cleaning of oil tankers, and monitoring the activities of non-Mediterranean fishing boats that are operating in the Mediterranean, with particular emphasis on over-fishing.

At a later stage, the EMP member states should investigate the feasibility of setting up an Euro-Mediterranean Maritime Coastguard. The EMMC would be mandated to carry out stop and search exercises in four principal areas: maritime safety, maritime pollution, narcotics trafficking, and the transport of illegal migrants. Such an early warning and crisis prevention mechanism should be introduced in accordance with the principle of consent and open to any of the Euro-Mediterranean partner states that wish to participate in such a flexible soft security arrangement. In order to ensure that such a security model can become operational in the shortest period possible, the EMMC should consist of sectoral types of soft security co-operation. For example, any two or more EMP members can formulate co-operative alliances in specific sectors, such as that pertaining to narcotics trafficking, without having to wait until all partners are in a position to introduce such measures.

In addition to strengthening political and security channels of communication, the establishment of such a Euro-Mediterranean early warning and conflict prevention network will assist in cultivating more intense crisis management mechanisms in an area where these are lacking. In order to ensure

that such a flexible security arrangement moves beyond the conceptual stage in the shortest time frame possible, its primary mandate may be limited to the following codes of conduct: fact-finding and consultation missions, inspection and monitoring delegations. Such traditional rules of engagement may also be supplemented by operations that include the facilitation of humanitarian relief, particularly in times of natural disasters. Later on, situation centres may be set up around the Mediterranean to monitor activities under this mandate.¹⁰ Consideration should also be given to opening the doors of the maritime security arrangement of EuroMarfor to its southern Mediterranean neighbours or at least offer observer status in the short term. This will help dispel the negative perceptions that have been generated since the establishment of this maritime security force. Once the EMCPC is operational, this force can become the EMMA's actual confidence-building enforcer.

Arriving at such a threshold will ensure that elaborate forms of confidence-building and crisis-prevention measures that seek to further advance regional disarmament as spelt out in the guidelines of the Charter for Peace and Stability will be functional. The introduction of an Euro-Mediterranean Charter for Peace and Stability will also assist in creating a climate in which the partner countries can develop command and control mechanisms to intervene as early as possible in crisis situations. Acting only after an aggressor has acquired territory or access to natural resources is to force the unwelcome choice between a massive military response and a major strategic debacle. The later the international community and security organisations intervene, the greater the cost and the less chance of restoring stability.

Conflict prevention should be regarded as a series of political options ranging from non-coercive to coercive measures -diplomatic, political, economic, and military instruments appropriate to the evolution of a dispute before it erupts into conflict in the spirit of Chapter VI of the Charter of the United Nations. Article 33, para.1 of Chapter VI (Pacific Settlement of Disputes) of the UN Charter stipulates that: "The parties to any dispute, the continuance of which is likely to endanger the maintenance of international peace and security, shall, first of all, seek a solution by negotiation, enquiry, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements, or other peaceful means of their choice."¹¹

¹⁰ Abdelwahab Biad, "Conflict Prevention in the Euro-Med Partnership: Challenges and Prospects," *International Spectator*, Vol. XXXIV, n°2, April-June 1999, pp.109-122.

¹¹ See Sophia Clement, *Conflict Prevention in the Balkans*, Chaillot Paper (Paris: WEU Institute for Security Studies, December 1997).

5. The Functions of the Euro-Mediterranean Conflict Prevention Centre

The Euro-Mediterranean Conflict Prevention Centre should be based on Article VIII of the United Nations Charter. This calls for the creation of regional arrangements or agencies for dealing with matters relating to the maintenance of international peace and security as are appropriate for regional action, provided that such arrangements or agencies and their activities are consistent with the purposes of the UN.¹² The initial objectives of the conflict prevention centre should focus on the formulation of principles and codes of conduct to shape the relations between participating states. These principles would include those of the Barcelona Declaration and therefore be similar to the principles found in the Helsinki Final Act. These include:

- Sovereign equality, respect for the rights inherent in sovereignty.
- Avoidance of the threat or the use of force.
- Inviolability of frontiers.
- Territorial integrity of states.
- Peaceful settlement of disputes.
- Non-intervention in internal affairs.
- Respect for fundamental rights and fundamental freedoms, including the freedoms of thought, conscience, religion, and belief.
- Equal rights and self-determination of peoples.
- Co-operation among states.
- Fight against terrorism, organised crime, and drugs.
- Fulfilment in good faith of obligations under international law.

Once the conflict prevention centre is fully operational, a more intense set of objectives should be undertaken. These include:

- Monitoring political, military, and economic matters of interest to countries and the Euro-Med Partnership process itself.
- Supervising and operating communications among focal points which have already been established as a confidence-building measure (CBM).
- Maintaining and updating background information for crisis prevention and management.
- Being prepared to provide facilities in case a contingency staff is set up with respect to a given crisis or conflict.
- Supporting briefings to public and private bodies.
- Providing a continuous flow of information to members according to mandates.
- Providing information to media.

¹² See Abdullah Toukan, 'A Plan for Euro-Med Conflict Prevention,' in *How Can Europe Prevent Conflicts*, Philip Morris Institute, November 1997.

At this stage, a decision will have to be taken on what scope of instruments will be at the disposal of the Centre. These would range from fact-finding and observer missions, diplomatic and economic forms of pressure, and the deployment of troops. The introduction of economic and diplomatic sanctions can be supplemented by the use of force if there is an escalation of violence.¹³

A distinction between 'soft' and 'hard' types of measures needs to be conducted in order to ensure that the application of such measures corresponds to the types of disputes to which they are being applied. A basic formula that can be adopted is one in which non-coercive strategies are adopted in the early stages of a dispute whereas coercive strategies are applied when hostilities have escalated. A short-, medium-, and long-term-based strategy is appropriate irrespective of the intensity of the dispute. Particular attention needs to be given to long-term implications if any action taken is to be regarded as credible.

In order for a conflict prevention mechanism to be effective, it is also important to be able to distinguish between the immediate causes and the underlying causes of any particular crisis. An adequate conflict prevention strategy presupposes an ability to identify the immediate internal causes of the dispute which can be classified into four categories: structural (weakness of the state's authority, ethno-geographic distribution); political (the nature of the political system, interethnic relations, elites); economic and social (discrimination); and cultural (cultural rights and mutual perceptions).¹⁴ Attention must then be directed towards the underlying causes (historical memory and perceptions, relational models) that form the fertile ground in which the immediate causes flourish. Analysis of these causes will make it possible to define the means to be applied in a conflict resolution approach. When it comes to time scales, whereas the immediate causes can be tackled in the short term, the underlying causes call for more long-term measures. Yet both should start together in order not to undermine medium- to long-term preventive measures.

When it comes to the internal and external dynamics of a crisis situation, a decision needs to be taken as to whether they should be addressed together or separately. Even though it will ultimately depend on the willingness of the indigenous parties to find a lasting solution to crises as they emerge, a comprehensive solution calls for an approach that combines both the internal and the external dimensions of a crisis. In other words, conflict prevention measures should be regional in nature as any internal conflict will inevitably have a regional dimension and implications.

The CPC should also be in a position to put forward proposals for the further elaboration of Confidence- and Security-Building Measures (CSBMs)

¹³ See Roberto Aliboni, "The Euro-Mediterranean Charter for Peace and Stability: Perspectives and Priorities," *EuroMesCo Paper*, April 1998.

¹⁴ See Michael E. Brown, "The Causes and Regional Dimensions of Internal Conflict," in *The Internal Dimensions of Conflict* (Cambridge, M.A.: The MIT Press, 1996).

and other security-related issues of arms control, and in particular the proliferation in the Euro-Mediterranean area of weapons of mass destruction and long-range ballistic missiles.¹⁵ Arms control should be regarded as including not only arms reductions or disarmament, but also measures to strengthen regional security and the diminishing of the use of military force as an instrument of national policy.

The objectives of CSBMs are to prevent war by misunderstanding or miscalculation, to reduce the possibility of surprise attack, and to reduce the ability to use military forces for the purpose of political intimidation or for carrying out foreign policy. It is therefore essential that this take place in a transparent and thus predictable manner.

CSBMs can be further categorized into two levels of analysis: technical-military CSBMs, which are at the tactical operational level of military policy, and political-military CSBMs, which can be considered as declarations of intent concerning the planned use of force. CSBMs could include the following:

- Exchanges of information between military establishments.
- Prenotification of military movements.
- Prenotification of major military movements.
- Establishing a treaty for the prevention of accidents at sea.
- Establishing a Search and Rescue Agreement that would incorporate the concept discussed above in relation to the setting up of a Euro-Mediterranean Maritime Coastguard.
- Declaratory statements of intent: This includes identifying the relevant participants, identifying and defining the zone of operation, examining the preconditions for negotiations and implementation, and assessing alternative methods of verification compliance and prospective arms control agreements.¹⁶

The EMCPC should also serve as a centre of excellence when it comes to organising seminars and conferences on topics that support regional stability across the Mediterranean area. The intention would be to promote education and training in support of conflict prevention and arms control, and to function as a communications and data base centre. These seminars could be composed of government and military officials and specialists from think-tanks and academia.¹⁷ Such an exercise could follow the structure of the already existing

¹⁵ Claire Spencer, "Building Confidence in the Mediterranean," *Mediterranean Politics*, Vol.2, n° 2, Autumn 1997, pp.23-48.

¹⁶ See Toukan, 'A Plan.'

¹⁷ Gamal Abdel Gawad Soltan and Abdel Monem Said Aly, "The Middle East Experience with Conflict Prevention," *The International Spectator*, Vol.XXXIV, n°.2, April-June 1999, pp.87-108.

confidence-building measure, the Euro-Med Information and Training Seminars for Diplomats.¹⁸

6. The Institutional Structure of the Euro-Mediterranean Conflict Prevention Centre

The purpose of the new body will be to enhance stability and security across the Euro-Mediterranean area. The EMCPC will be a forum within which regional participants can take stock of and review all other activities contributing to peace and security in the area. The EMCPC framework will not replace already existing conflict prevention initiatives, such as the Middle East Peace Process, nor would it replicate the measures already considered and the arrangements already adopted by participants.

When it comes to an appropriate conceptual framework for regulating the Euro-Med Conflict Prevention Centre's actions, these should take into account the following administrative and institutional procedures. At the political level, the establishment of a democratisation process over a period of time that would include setting up institutions, a constitution, an electoral system, human and minority rights, and the media needs to take place. Similar actions also need to take place in the economic field (privatisation, the banking system, budget) and the military dimension (civil-military relations, defence industry, arms control).

Both conditionality and accountability need to be clearly defined concepts when it comes to economic and financial assistance. The possibility of sanctions (negative) and an incentive scheme (positive) should be attached to the implementation of reforms. Criteria for membership of international security institutions, such as NATO and the Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE), should be clearly spelt out. One should also examine the use and participation of the armed forces for humanitarian missions and tasks. The

¹⁸ See Chairman's Formal Conclusions, Third Euro-Mediterranean Conference of Foreign Ministers, Stuttgart, 15-16 April 1999, para.13. In the course of the implementation of the Euro-Mediterranean Partnership process, the necessity for shaping a culture of dialogue and co-operation among the European member states and their Mediterranean Partners has continually been emphasised. As one of the results, the European Commission has entrusted the Mediterranean Academy of Diplomatic Studies, University of Malta, with running a semi-annual Information and Training Seminar for Euro-Mediterranean desk officers of the 27 partner countries. The first six Euro-Med seminars in October 1996, March 1997, November 1997, May 1998, November 1998, and April 1999 consisted of a series of presentations with a primary objective of familiarisation with the Euro-Mediterranean Process. Subject areas examined were: the EU institutional setting and decision-making patterns, the question of how to deal with the EU in practical terms, and selected aspects of the Euro-Mediterranean Partnership and its implementation. An additional feature in recent years was the Euro-Mediterranean Internet Forum, a project that the European Commission entrusted to the Mediterranean Academy of Diplomatic Studies to design and operationalise. This project aims at facilitating the flow of information between the Euro-Mediterranean partner countries and became fully functional at the second Euro-Mediterranean Ministerial Meeting in Malta.

goal of this endeavour would be to indicate the relations between armed forces and civilian institutions to arrive at a more rational and efficient use of their various specialist capabilities.

In a region as heterogeneous as the Mediterranean area, the main sponsor of the Euro-Mediterranean Conflict Prevention Centre, the European Union, should act as a mediator, facilitator, and/or guarantor. The EU should work as closely as possible with NATO in this area as co-operation between these two regional organisations has already succeeded in stabilising the situation in the Balkans. Several NATO-EU ad hoc working groups have already been established to examine how the Atlantic Alliance could support the EU operationally when Europe decides to take the lead in handling crises. Similar co-operation in the field of conflict prevention should take place. Close NATO-EU co-operation when it comes to institutional relations will help ensure that conflict prevention planning will be coherent and avoid duplication. Arrangements must be agreed to ensure the participation of all those that would like to contribute. The role of decision making and action should be left as far as possible to the main players directly involved in a crisis. This will assist in guarding against the perception that the EU is trying to impose its political will upon the Mediterranean area.

The European Union has a wide range of mechanisms in the economic, political, and social domains that will enable it to influence decision makers at the local level when it comes to complying with preventive measures. It is only once the majority of local players, both at governmental level and the public at large, perceive that more will be gained by compliance that preventive measures will be able to attain their true objective. This is not meant to exclude the participation of extra-regional powers in the EMCPC. On the contrary, all those players that affect the region's security dynamics, particularly NATO, should be encouraged to join as partners. A formula for involving the United States in the Centre is essential if the EMCPC is to be regarded as a credible conflict prevention mechanism. When setting up the structural design of the EMCPC, it is crucial that a series of guidelines be taken into consideration to ensure that the new regional body is able to function smoothly. Basic questions that will have to be addressed include: who will be responsible for commissioning missions, which unit or committee will be responsible for deciding upon operations, and which component of the CPC will be accountable for the implementation of measures that are adopted?

Given the geographical and geopolitical proximity of the European Union to the EMCPC, it seems logical to examine the various obstacles that the EU itself has had to overcome in order to gradually develop an effective common foreign and security policy structure. The fact that its common foreign and security policy is taking shape is not a guarantee that the EU will establish a more proactive political role with its southern periphery in future. Such an

outcome will depend largely on how successful Brussels is in implementing its goal of establishing a common foreign and security policy as envisaged in the Maastricht, Amsterdam, and Nice Treaties. The appointing of such a prolific individual as Javier Solana to the post of High Representative of the CFSP and the creation of a policy planning unit for security policy are certainly welcome developments in this respect. The appointment of a High Representative and the setting up of a policy planning and early warning unit offer an interesting insight into the type of mechanisms that the EMCPC can adopt at an early stage of development.

The decision taken to establish a Rapid Reaction Force of 60,000 troops by 2003 is also a move that will add visibility to the EU in this sector. Harbingers of a more active EU foreign policy towards the Middle East would be wise however to recall that European attempts to influence regional dynamics in their vicinity have met with limited success in even the recent past: the Bosnian fiasco and the Kosovo conflict are valid cases in point. Top of the international agenda must be the development of more flexible and rapid reaction military forces than those in operation today. The outcome of the second European Union's Capabilities Improvement Conference held in Brussels in November 2001 will indicate whether the goal of establishing an effective CFSP will be possible or not in the short term. With Britain and France taking the lead, the EU is hoping that its member states can come up with the resources necessary to make up for the shortfalls they have so far encountered when it comes to establishing a Rapid Reaction Force as is envisaged by 2003.

So far, the EU still lacks sufficient air-lift and sea-lift capacity, communications equipment, intelligence-gathering satellites and aircraft, and precision-guided weapons. The sixty-day deployment deadline that the EU has set for its Rapid Reaction Force is going to be tough to meet. Yet, as events since 11 September have demonstrated, new security threats can surface unexpectedly and anywhere in the world. If the world is to supersede the sense of insecurity that has settled upon everyone in recent months, the international community must take the necessary steps to manage such threats in an effective manner. The numerous teething problems that conflict prevention or similar post-Cold War operations have encountered throughout the 1990s also offer plenty of food for thought when it comes to drawing up an EMCPC command and control structure. Should the regional CPC adopt a Contact Group type of approach to regional security challenges or does it make more sense to adopt a UN Security Council or an OSCE type of decision-making process? Or is it perhaps more feasible to introduce a limited version of NATO's Situation Centre?¹⁹

It is also essential that the EMCPC's relationship to the eventual Euro-Med Charter for Peace and Stability be made clear from the start. The numerous

¹⁹ See Aliboni, "The Euro-Mediterranean."

roles that the EMCPC can play in this regard include those of enforcer of the Charter, co-ordinating body of measures introduced as a result of the evolution of the Charter, or an agency that monitors actions undertaken by security networks that are set up once the Charter is introduced. This will assist in removing any risk that proponents of the Charter for Peace and Stability may perceive the EMCPC as a regional security arrangement through a competitive lens. The EMCPC should also tap into the large number of already existing academic institutions, public-policy institutes, and non-governmental organisations, such as the EuroMesCo network of public-policy institutes, that are tackling the technical and analytical dimension of conflict prevention. The bringing together of researchers and specialists from different Mediterranean countries to monitor regional developments, warn concerned parties of potential conflict situations, and suggest alternative policies that might further their prevention will help to ensure that the proposed centre becomes one of excellence in the shortest time frame possible.²⁰

7. Lessons to be learnt from Post-Cold War Conflict Prevention

The establishment of a Euro-Mediterranean Conflict Prevention Centre is certainly an initiative that will help manage security and stability across this very heterogeneous region of the world. The setting up of such a regional framework will also dispel perceptions that the Mediterranean has been neglected by the international community since the end of the Cold War. The risk of such a view settling in at the start of the new millennium is particularly high given that post-Cold War great powers and international organisations have now upgraded their attention in an adjacent region of the Mediterranean, namely, the Balkans. It would also be a strategic error if the United States and the European Union dedicated political and economic resources to the Balkan Stability Pact at the expense of other important strategic areas, including the Mediterranean. Foreign policy strategists that are seeking to establish peace and stability around Europe should introduce policies that seek to balance regional interests and not turn regional security into a zero-sum game.

It is precisely because of the importance of such a regional security initiative that the creation of the EMCPC needs to be implemented in a coherent and consistent manner. First, the setting up of the EMCPC should be gradual. No country should feel under pressure or even forced to participate in the initiative but allowed to contribute to the endeavour at their own pace. Countries of the Euro-Mediterranean region will have to recognise for themselves that it is in their own self-interest to become actively engaged in such an exercise. Failure to do so will prevent them from being able to forge closer political and economic ties with one another and strengthen security ties with international institutions

²⁰ See Soltan and Aly, "The Middle," and Aliboni, "The Euro-Mediterranean."

such as the European Union. Second, the EU must guard against promising the Mediterranean area more than it can deliver. The introduction of the Euro, the enlargement process, and the development of a common foreign and security policy already mean that the EU plate will remain very full for the next few years. The Union is thus better off offering the region a conflict prevention framework that does not totally rely on its services to function.

In order for the creation of the EMCPC to be successful, it is essential that the Euro-Mediterranean partner countries of the Mediterranean become more vocal, open, and engaged in the post-Cold War regional security environment that is evolving around them. Otherwise, they will have no one but themselves to blame for being marginalised from the wider security framework that is emerging. The EU's recent compilation of a common strategy document on the Mediterranean offers the context within which this can occur.

In retrospect, a number of additional lessons can already be learnt from past conflict prevention attempts. These lessons should serve as a guide when setting up a Euro-Mediterranean conflict prevention centre.

The first is that individual governments acting alone to prevent conflicts are ineffective. National biases and interests are far too strong. It is more logical that analysis and proposed solutions should come from an ad hoc unit created for this purpose, which is international in its composition. The setting up of a conflict prevention unit by the EU in early 1997 is a good example of the type of model that can be adopted.

A second lesson is that appropriate mechanisms should be set up for political, not charitable reasons. This will help ensure that the political will is available when the time comes to set the structures in motion.

A third important point is that of identifying prevention with discretion. Measures taken to prevent the escalation of conflicts need to be kept as low key as possible to give confidence-building measures a chance to flourish.

Fourth, parties to the conflict should be aware of the fact that the cost of conflict exceeds the cost of avoiding it.

Fifth, third parties should be convinced that certain developments are just a prelude to serious conflict which might affect some of their valued national interests, and that the cost of preventive action is lower than attempts at conflict resolution afterwards.

Sixth, third parties should have the capacity to anticipate conflict and intervene in a timely and proper manner.²¹

More than ten years after the end of the Cold War, it is in the interests of both the EU and the countries of the Mediterranean to strengthen relations. Steps that can be taken to realise this include processing in the shortest time frame possible the EU membership applications of Mediterranean candidates,

²¹ See Soltan and Aly, "The Middle."

upgrading relations with Turkey, and developing a more proactive Euro-Mediterranean Partnership process that includes the establishment of a Euro-Mediterranean Conflict Prevention Centre. Such measures will assist in the complex task of identifying Euro-Mediterranean common interests, a prerequisite to being able to nurture a common Euro-Mediterranean political will. This is the strategy that should emerge from the Common Strategy Document on the Mediterranean that the European Union adopted in 2000.

Two positive events in the western and eastern sectors of the Mediterranean also offer external powers such as the EU an excellent opportunity to move ahead with attempts to establish a conflict prevention network across the Mediterranean. At the Euro-Mediterranean Foreign Ministerial Meeting in Brussels in November 2001, Ministers were particularly supportive of the Agadir Declaration of May 2001 announcing the establishment of a free-trade area between Morocco, Tunisia, Egypt, and Jordan, an important step towards realising the goal of south-south co-operation. This initiative should facilitate the task for North African countries to try and reactivate the moribund Arab Maghreb Union that was created in 1989 and which seeks to create a common market between Morocco, Algeria, Tunisia, Mauritania, and Libya.²²

Further east, interest in moving ahead with the Middle East peace process has all but failed since regional relations in the Middle East have become less conducive to a resumption of peace talks since the election of Likud Party leader Ariel Sharon. This negative pattern of regional dynamics calls for the advancement of a conflict prevention network in a geo-strategic area where it is necessary. In addition to the intrinsic value of such an initiative, the establishment of an EMCPC will also increase the visibility of the Euro-Mediterranean Process as a whole, a factor that to date remains lacking. It is only through such credible partnership-building measures that the Euro-Mediterranean Partnership will remain sustainable long term. Taking into consideration the particular sub-regional trends that are currently manifesting themselves in the Mediterranean area, this is a prerequisite to spurring sub-regional and intra-regional co-operation.

²²Roula Khalaf, "Turbulent North African Neighbours Look to Strengthen Trade and Investment Ties," *Financial Times*, 3 August 1999, p.6.

SUMMARY

Noam ARAD¹

This report will cover the second part of the First Session of the Seminar, which focused on the issue of Weapons of Mass Destruction (WMD) and Regional Security in the Middle East. This part of the Session offered two conflicting views of the major threat posed by WMD to stability and security in the Middle East.

1. Israeli Military Nuclear Capabilities as the Major Threat

In his presentation, Dr. Ahmed ABDEL HALIM focused on Israeli military nuclear capabilities as the major threat to security and stability in the Middle East. According to his analysis, the nuclear programmes of European and Asian countries do not jeopardize regional stability since the fact that several powers in both Europe and Asia possess nuclear weapons creates a strategic balance that guarantees cautious and prudent behaviour on their part. In contrast, the strategic imbalance that has been created in the Middle East by Israel's monopoly of nuclear weapons has put the region in a precarious situation. The speaker argued that all states that have a nuclear monopoly are dangerous, even if they are democratic, as the absence of mutual deterrence reduces their inhibitions about the use of nuclear capabilities and increases the possibility of such capabilities being used as a result of misperceptions and miscalculations.

He also stated that Israel's nuclear monopoly continues to pose a stumbling block to the achievement of genuine regional security, as confidence- and security-building measures cannot be implemented unless parallel progress is achieved in arms control arrangements. It was for this reason, he claimed, that Egypt had postponed its participation in the Arms Control and Regional Security working group and continued to oppose the Israeli approach of dealing with other aspects of regional security and arms control prior to discussing nuclear arms control.

Suggesting that the terror attack on the United States on 11 September 2001 proved that military nuclear capabilities do not provide any immunity or security, Dr. ABDEL HALIM advised Israel to abandon its nuclear programme.

¹ Captain Noam ARAD is serving with the Israeli Ministry of Defence.

He stressed that Israel's security can only be provided by a comprehensive peace with its neighbours, that is based on genuine reconciliation and not on a temporary balance of power. However, that kind of peace cannot be achieved as long as an asymmetry of weapons systems continues to exist. In calling for arms control arrangements in the Middle East aimed at creating a nuclear-free zone—and free of WMD at large—in the region, the speaker claimed that only this type of arrangement could produce a reasonable strategic and military balance and, hence, the mutual deterrence that was necessary for securing peace.

2. The Possibility of Terrorist Groups Acquiring Weapons of Mass Destruction as a Major Threat

In his presentation, Dr. Mark A. HELLER suggested that the major threat to stability and security in the Middle East, as well as in other regions of the world, stems from the possibility of Weapons of Mass Destruction (WMD) being acquired by terrorist groups or rogue states. He argued that developments in world politics since the end of the Cold War, and in particular since the events of 11 September 2001 and the 'Anthrax attack,' called for a rethink of the basic assumptions regarding WMD and regional security. However, he did not suggest that we completely disregard these basic assumptions, thereby implying that there is an essential qualitative difference between WMD and conventional weapons and that the appropriate level of analysis should be the state. Rather, he recommended that we adopt a broader view in order to take account of the changes that had occurred in global patterns of proliferation and the meaning of deterrence during the 1990s.

According to Dr. HELLER, the terrorist attacks inflicted on the United States by Al-Qaeda prove that the current assumptions about deterrence do not apply to some of the political players in the global arena, namely, terrorist groups. Indeed, deterrence is based on a realistic cost-benefit calculation, but terrorists lack a disincentive to act, either because they are not afraid of punishment or cannot be easily targeted because they are not states. This poses the risk that terrorists with radical agendas will have no inhibitions about using WMD once they put their hands on such weapons.

Dr. HELLER also noted that the devastating effects of the Al-Qaeda attack had called into question the distinction that is currently drawn between WMD and conventional weapons. However, he suggested that although conventional weapons might have an unconventional effect, the incentive for terrorists to acquire WMD still exists, owing to the new and unusual impact they produce. In fact, the danger of terrorists acquiring WMD has increased considerably due to changing patterns of proliferation during the last decade, mainly as a result of the growing feasibility of obtaining materials and knowledge for the production of WMD from the former republics of the Soviet Union. In addition, the fact that many states harbour or use terrorists in order to

wage wars by proxy, coupled with some governments' vulnerability to political upheaval and the possibility of extremist takeovers, makes the possibility of rogue states and/or terrorist groups obtaining WMD a very real and alarming threat.

In Dr. HELLER's view, the current arms control treaties do not offer any help in dealing with this kind of threat. Firstly, terrorist organizations are not parties to such treaties. Secondly, these treaties have not been signed by all states. And, thirdly, some states that have signed, ignore their obligations and do not co-operate with the inspection mechanisms, thereby making their signature practically a dead letter, as in the case of Iran and Iraq. Hence, the speaker recommended that additional resources be allocated to intelligence in order to detect the WMD projects of rogue states; tighten the monitoring of material and technology transfers which might enable these states and terrorist groups to acquire WMD; alert the academic community and commercial companies to the danger of the misuse of dual-use elements and knowledge; and enforce multilateral co-operation on all states in these areas as well as in combating terrorism.

3. Discussion Period

Most of the comments and questions raised by the audience expressed approval with Dr. ABDEL HALIM's arguments and objections to Dr. HELLER's analysis, thereby reflecting the fact that the vast majority of the Seminar participants were from Arab countries. One of the Egyptian participants claimed that the International Atomic Energy Agency (IAEA) considered that Iraq no longer posed a nuclear threat, despite the fact that it had previously had a nuclear programme. He added that Dr. HELLER's arguments regarding the threats posed by Pakistan and Iran were irrelevant in a discussion that focused on regional security in the Mediterranean, despite the fact that Israel is part of that region. For this reason, he claimed that, as an Egyptian, he was not disturbed by Pakistan's nuclear programme but that he feared Israel's capabilities. Another Egyptian participant objected to Dr. HELLER's claim that counter-proliferation and non-proliferation measures should be targeted first and foremost at rogue states and terrorist groups, following on from Dr. HELLER's suggestion that global security would not have been damaged if Western democratic states, such as Sweden or Canada, had secretly developed nuclear weapons. The participant claimed that the acquisition of nuclear capabilities changes the security equation even if the nuclear state is a democracy and that this applied particularly to Israel, which, unlike Sweden or Canada, does not have recognized, definite, and agreed borders. An Algerian participant accused Dr. HELLER of using the argument that no danger is posed by democratic states that hold nuclear weapons and of raising the issue of the Iranian threat solely as a means of justifying Israel's nuclear programme. He claimed that no state has a monopoly on

morality and that Israel's nuclear programme had been launched decades before Iran initiated its programme, and for this reason the Iranian threat cannot justify Israel's programme.

Addressing the issues regarding the relevance of Pakistan, Iran, and Iraq to security in the Mediterranean region and the potential threats they pose to security there, Dr. HELLER emphasized that the discussion about regional security is confined to the Southern and Eastern shores of the Mediterranean and is not applicable to its European shores. The Middle East, not the Mediterranean, is the region that poses dangers for stability and security and Iran and Iraq are part of this region and its geostrategy. Although he did not regard Pakistan itself as a threat, he did say that Pakistan might deliver WMD technology and/or materials to rogue states in the Middle East and raised the possibility of extremists within the Pakistani establishment transferring such knowledge and wares to terrorist organizations. He questioned the IAEA's estimates regarding Iraq's nuclear programme and noted that even if those estimates were correct, Baghdad still possessed biological and chemical arsenals which it had already used in the past.

With respect to Iran, Dr. HELLER stressed that Israel had never used the Iranian nuclear programme as a justification for its own programme. He also rejected the claim that Iran had initiated its programme in order to counter Israel, noting that Iran is confronted by three immediate nuclear threats. Firstly, it is surrounded by nuclear states, namely, Russia and Pakistan. Secondly, it shares a border with Iraq, which has tried to obtain nuclear capabilities in the past and used chemical weapons against Iranian soldiers during the Iran-Iraq war. Finally, offshore, Iran faces American naval forces armed with nuclear warheads. However, while insisting that the Iranian nuclear programme had not been the reason why Israel had launched its programme, or vice versa, he pointed out that, in the light of the current situation in which Iran's capabilities might threaten Israel, it would be more than justified for Israel's nuclear disarmament to be accompanied by parallel measures on the part of Iran.

While admitting that no state has a monopoly on morality, Dr. HELLER rejected the claim that Israel's nuclear capabilities pose a greater threat because its borders have not yet been recognized and agreed upon. He noted that Israel does not have a territorial ethos and that all the historical evidence indicates that it has been constantly retreating since 1974. He also emphasized that, from an Israeli point of view, it is not Israel that is refusing to come to a decision on its permanent and final borders, but the Arab countries and the Palestinians. If anything, the undecided border issue reflects the fragile circumstances that Israel has to confront.

According to Dr. HELLER, Israel supports the idea of creating a WMD-free zone in the Middle East, but considers that the current context is not yet ripe for launching this initiative. When the circumstances change—that is to say when a comprehensive and lasting peace has been reached and the current threats posed by Iraq and Iran have been removed—a WMD-free zone would be part of any general security framework for the region.

Part 2

Risks of Today, Potential Threats of Tomorrow?

RESSOURCES ENERGETIQUES: PROBLEMES DE SECURITE ET COOPERATION

Smail HAMDANI¹

Il n'est pas nécessaire d'épiloguer sur l'importance de l'énergie notamment les hydrocarbures dans le développement économique, aux côtés, naturellement, d'autres facteurs aussi importants; comme il n'est pas nécessaire non plus d'épiloguer sur l'histoire mouvementée de tout ce qui est lié à l'énergie et notamment au pétrole durant le siècle dernier et en particulier, depuis quelques décennies: de la rencontre du Président Roosevelt avec le Roi Ibn Seoud en 1945 aux différents "chocs pétroliers" et "effondrements des prix", en passant par l'épisode de Mossadegh en Iran, le contrôle du canal de Suez, la lutte de libération algérienne qui a duré quelques années de plus pour sauvegarder son intégrité territoriale et les ressources de son sous-sol, les batailles des nationalisations, la guerre du Golfe, celle d'Afghanistan d'hier et d'aujourd'hui et du contrôle de la région de la Caspienne, etc.

Si je n'épilogue pas, c'est parce que ceci est connu de tous mais les leçons devraient être tirées par les uns et les autres pour traiter de la problématique de la préoccupation énergétique d'une manière différente de celle du passé, c'est-à-dire par la prise en charge des préoccupations sécuritaires des uns par les autres et vice versa, d'une manière synallagmatique, comme diraient les juristes des contrats qui régissent les relations humaines. Cette prise en charge trouve sa réponse adéquate dans le dialogue et la coopération.

La globalisation, l'attaque du sanctuaire américain du mardi 11 septembre entre autres, au-delà de la chute du camp communiste, contre lequel

¹ M. Smail HAMDANI est Président de l'Association algérienne des Relations Internationales (AARI), Alger, Algérie.

l'OTAN a été créée, vont-ils poser en termes novateurs le nouvel ordre mondial et mettre fin aux multiples désordres et conflits qui persistent essentiellement dans la périphérie sud de notre monde? Autrement dit pour paraphraser les présidents Bush senior en 1990 et Bush junior en 2001 qui ont parlé tous deux du Bien et du Mal, peut-on ensemble, par la coopération faire en sorte qu'un bien futur sorte du mal actuel pour un monde meilleur, non pas pour les uns à l'exclusion des autres, encore moins pour les uns contre les autres mais un monde meilleur pour les uns et les autres, c'est-à-dire pour tous?

En résumé, il existe deux préoccupations sécuritaires majeures en matière d'énergie: d'une part la préoccupation de la sécurité d'approvisionnement pour le consommateur, d'autre part la préoccupation du revenu rémunérateur pour le producteur, autrement dit la question du prix.

Le premier impératif qui avait été posé est celui de la sécurité de l'approvisionnement des pays industrialisés consommateurs. Il a été assuré pendant longtemps par la domination des compagnies pétrolières qui n'ont pas ménagé l'exploitation, la consommation et le gaspillage d'un pétrole à bas prix; puis par un rapport de forces contingent qui, s'il a favorisé au départ les pays de l'OPEP en ce qui concerne les prix, a tourné par la suite en faveur des pays industrialisés qui restent, quoiqu'on dise, les maîtres du marché. En fait, la sécurité de l'approvisionnement ne se pose pas, du fait tout d'abord, d'un rapport de forces favorable aux pays consommateurs, du fait aussi de l'intérêt des pays producteurs à vendre leur produit pour sauvegarder, autant que faire se peut, leurs revenus, souvent érodés par de brusques baisses ou des effondrements de prix provoqués, ou par des dévaluations de leurs avoirs en dollars. Les nouvelles découvertes d'hydrocarbures et donc la diversification des sources d'approvisionnement, la confrontation entre les pays producteurs, soit au sein de l'OPEP, soit avec les non OPEP pour les parts de marché, et aussi, il faut le dire, l'absence de stratégie des pays producteurs à moyen et à long terme, tous ces facteurs et d'autres font que la notion de sécurité d'approvisionnement ne se pose pas, encore moins depuis la guerre du Golfe de 1990-1991 où l'hypothèse d'une prise de contrôle d'un pourcentage pétrolier important par l'Irak a amené une frappe sévère de ce pays dont le peuple subit encore les effets et les souffrances dix ans après. Je pourrais développer encore plus une série de faits et d'arguments qui démontrent l'inanité d'une crainte quelconque pour la sécurité de l'approvisionnement énergétique.

D'ailleurs, même en matière d'ajustement des prix, les pays de l'OPEP ont été pour diverses raisons, beaucoup plus "soucieux" des intérêts des autres que des leurs. Je citerai à ce propos quelques chiffres probants: après l'effondrement des prix de 1985-1986 et leur détérioration après la 2ème guerre du Golfe, l'on s'attendait à une réaction de défense de la part des pays producteurs, et à une diminution importante de l'offre de pétrole sur le marché pour redresser les cours. Or qu'en a-t-il été ?

La production des pays de l'OPEP est passée de 15,17 millions de b/j en 1985 (donc avant l'effondrement des prix) à 24,97 millions de b/j en 1994, soit une augmentation de l'offre pétrolière de 64,6 %. Alors que le prix du brut OPEP pendant la même période est passé de 27,52\$ à 15,53\$ le baril, soit une baisse de 43,6 % en dollars constants 1974.

Au niveau des exportations totales des pays de l'OPEP et en dépit de l'augmentation de la production de plus de 64 %, leur valeur est passée de \$128,9 milliards en 1985 à \$121,6 milliards en 1994, ceci en dollars courants, et de \$85,4 milliards à \$58,5 milliards de dollars constants 1974 soit une chute de 31,4% en moins de dix ans.

Le gaz est un produit énergétique bien plus récent que le pétrole. Il a pris peu à peu durant les dernières décennies une importance croissante et est appelé, semble-t-il, à une croissance plus grande dans l'avenir, d'autant qu'il s'agit d'un produit écologiquement propre. S'agissant de l'Algérie, sa situation géographique près du grand marché européen en fait un partenaire important aux côtés notamment de la Russie et de la Norvège.

L'Algérie est le 3ème exportateur mondial de gaz. Elle a prouvé qu'elle est un acteur surtout par l'utilisation de technologies nouvelles et le développement de l'énergie gazière qui hisse ce produit bien au-dessus du simple échange commercial vers la création d'un lien de coopération structurant. Dans cet esprit la compagnie algérienne Sonatrach a tissé des liens avec de grandes compagnies américaines, européennes et japonaises notamment et elle participe en Afrique, dans le monde arabe, en Asie et en Amérique Latine à des actions de développement de l'énergie gazière, au point que les intérêts des uns et des autres, des producteurs et des consommateurs, se trouvent intimement imbriqués et que chaque partenaire veille à leur développement durable.

L'Algérie fut un pionnier dans le développement de nouvelles technologies gazières. Ce fut un défi, qu'elle a relevé au lendemain de son indépendance en 1962 que de réaliser la première industrie de liquéfaction de gaz naturel et cela fait une trentaine d'années, que grâce à cette vision constructive du futur, la côte Est des Etats-Unis peut se chauffer.

Aussi, compte tenu des réserves importantes de gaz naturel que recèle le sous-sol algérien, de nouveaux projets sont à l'étude ou en cours de réalisation pour satisfaire les besoins des industries et des foyers des pays industrialisés. Je citerai pour mémoire les nouveaux terminaux de regazéification du gaz naturel liquéfié (GNL) en Italie, le nouveau gazoduc Algérie-Sardaigne, la nouvelle liaison sous-marine directe entre l'Algérie et l'Espagne, le projet de gazoduc transafricain pour évacuer le gaz du Nigeria par la côte méditerranéenne, avec des retombées positives sur les populations du Mali et du Niger.

Au-delà de l'approvisionnement en énergie gazière, il faut signaler une valorisation complémentaire par la pose d'un câble électrique doublant le gazoduc Algérie-Sardaigne et Algérie-Espagne pour la production et

l'exportation d'électricité, de même que des lignes de télécommunications à fibre optique relieront, le long de ces deux conduites, le continent africain au continent européen.

Dans le prolongement de cette dynamique de valorisation et dans la perspective globale de coopération et de vision intégrée, un système de télécommunications par fibre optique reliera la côte algérienne à Lagos au Nigeria et sera raccordé à l'Afrique du Sud. Cette liaison s'ajoutera à la route transsaharienne en cours de continuation vers le Nigeria.

En ce qui concerne la sécurité de l'approvisionnement des pays consommateurs en GNL ou gazeux par gazoduc, elle est, j'allais dire, naturellement, et en tout cas, objectivement assurée par:

- l'imbrication des intérêts des uns et des autres;
- l'intérêt du vendeur de vendre et de sauvegarder son quota dans un marché concurrentiel;
- la diversification des sources d'approvisionnement;
- les investissements lourds qui sont consentis pour la liquéfaction et la regazéification ou pour le gazoduc et les installations y afférentes, le tout nécessitant un amortissement dans des délais raisonnables;
- les contrats gaziers étant des contrats à long terme (20 ans), ils deviennent par la force des choses, et au-delà de l'aspect commercial, un lien de coopération puissant;
- les gazoducs internationaux de l'Algérie-Est vers la Tunisie, l'Italie et l'Europe, et Ouest vers le Maroc, l'Espagne, le Portugal, structurent des relations entre les trois pays maghrébins (c'est d'ailleurs, compte tenu des intérêts de tous, le seul lien conséquent existant entre les trois pays d'Afrique du Nord) d'une part, et le Maghreb et l'Europe d'autre part.

Au-delà de tous ces facteurs concourant à la sécurité d'approvisionnement des pays consommateurs d'énergie, il faut signaler la présence de plus en plus importante des grandes sociétés d'hydrocarbures qui sont associées, dans les pays producteurs, à l'exploration et à l'exploitation par des contrats, notamment celui du partage de production, qui assurent les intérêts des uns et des autres.

Il est évident que le marché pétrolier n'est pas un marché livré au seul jeu de l'offre et de la demande. Cette idée nous est présentée comme une vérité quand les prix baissent; mais s'il est vrai que les paramètres des quantités offertes ou demandées existent et sont à prendre en considération, ils ne sont pas les seuls à définir les prix. Ces derniers sont influencés par d'autres facteurs constitués notamment par les interventions directes ou indirectes des grands opérateurs qui ont leurs propres intérêts et leurs propres stratégies et qui influent lourdement sur eux. Parfois, comme ce fut le cas en 1985-1986 en Algérie, l'effondrement est provoqué par une situation économique et financière des plus difficiles. Ceci a été une des causes, ajoutée à l'imprévoyance des gouvernants,

de la dette extérieure algérienne et de tous les bouleversements politiques, économiques et sociaux qui sont intervenus par la suite et dont nous souffrons encore à ce jour et qui ont contribué grandement à faire le lit du terrorisme et de la crise sociale.

Les prix, aujourd'hui et encore plus après les deux contre-chocs pétroliers de 1985-1986 et 1990-1991, dépendent beaucoup plus d'un rapport de forces plus favorable aux pays industrialisés consommateurs qu'aux pays producteurs. C'est là où notre sécurité est sérieusement concernée.

L'on se réfugie derrière les "forces du marché". Or, ce n'est en définitive qu'un euphémisme pour occulter la politique des prix ou le partage de la rente pétrolière, du fait de l'égoïsme des uns et de l'incapacité, de l'étroitesse de vue et de l'égoïsme des autres.

On omet aussi de signaler aux opinions publiques des pays consommateurs que dans le partage de la rente pétrolière, les pays producteurs ne perçoivent qu'une portion limitée, alors que les Etats consommateurs, par le biais entre autres des impôts et taxes, prélèvent des profits exorbitants tout en diabolisant les pays producteurs, notamment arabes, quant à la cherté du prix de l'essence par exemple et ce, dans une perspective électorale.

Au-delà de ces considérations, je pense que la demande d'énergie ne doit pas être amoindrie ou jugulée, mais au contraire encouragée car elle exprime le dynamisme des économies dont elle est l'un des indicateurs de croissance avec toutes leurs conséquences positives pour l'économie mondiale. De ce fait, la régulation de l'offre doit s'adapter à la demande selon un certain niveau des prix rémunérateur et raisonnable. Il faut aussi tenir compte dans notre réflexion de l'évolution des prix des produits industriels finis, des services, y compris les loyers de l'argent payés sous diverses formes (intérêts, assurances et garantie, "sweetner", etc.).

Il a été établi au cours de la dernière décennie aux Etats-Unis qu'un prix raisonnable du pétrole en période d'expansion économique n'a pas d'effets négatifs sur l'industrie et qu'il pousse à une meilleure organisation de l'entreprise par l'élimination du gaspillage et pour un meilleur rendement. Par contre l'un des facteurs essentiels de l'expansion reste la technologie, l'informatique. C'est la chute des valeurs technologiques Nasdaq au printemps 2000 qui a été le facteur indicateur de la décroissance de l'économie, comme elles ont été l'élément moteur de sa croissance. Le facteur technologique est aujourd'hui beaucoup plus important que le facteur énergétique.

La sécurité de l'approvisionnement est de nos jours sérieusement confortée par les différents facteurs que je viens d'évoquer. Il reste à renforcer cette sécurité pour les uns et les autres par un prix acceptable pour les deux parties: rémunérateur pour les producteurs, acceptable pour les consommateurs, autrement dit "raisonnable". Des avis autorisés le situent autour de 25\$. Les chefs d'entreprises avancent qu'à 30\$ et plus, ils auraient des difficultés,

notamment en période de ralentissement ou de récession de l'économie. Les pays producteurs estiment qu'à moins de 20\$ leurs intérêts seraient lésés et leur développement ainsi que le paiement des échéances de leur dette, s'il y a lieu, seraient obérés. C'est pourquoi, compte tenu de l'expérience passée, notamment suite à l'effondrement des prix en 1998 et 1999, les pays de l'OPEP essaient d'agir en maintenant les prix dans une fourchette de 22\$ à 28\$ le baril assorti d'un mécanisme de régulation.

C'est là où se situe le prix "raisonnable" pour tous. Notre préoccupation sécuritaire est à situer à ce niveau et la réponse est dans notre coopération au sens large du concept.

La préoccupation sécuritaire appelle tout d'abord une coopération dans le secteur de l'énergie lui-même et ceci à trois niveaux: en tout premier lieu, entre les membres de l'OPEP qui devraient s'astreindre à respecter leurs quotas de production. En deuxième lieu, entre tous les producteurs OPEP et non OPEP afin qu'ils ne se livrent pas à une guerre de conquête de parts de marché, préjudiciable à tous, y compris aux consommateurs. Enfin, la coopération appelle à un nécessaire dialogue entre producteurs et consommateurs. Une première rencontre a déjà eu lieu à Ryad en Arabie Saoudite. J'estime vital pour tous qu'un tel dialogue s'instaure. Son but est d'éviter deux écueils fondamentaux: les chocs pétroliers préjudiciables aux pays industrialisés et les effondrements de prix préjudiciables aux pays producteurs.

De ce dialogue pourra naître une approche d'un prix raisonnable avec un mécanisme de régulation. Un marché de l'énergie régulé me semble être une solution sage pour tous. Chacun y trouvera son compte, d'autant que la notion de régulation du marché dans d'autres secteurs d'activité est devenue un paramètre d'équilibre économique et social utilisé de plus en plus par les pays industriels à régime libéral.

Le Traité de Washington de 1949 portant création de l'Organisation de l'Atlantique Nord est, d'une certaine manière, un produit de la 2ème guerre mondiale et notamment de la division du monde en deux blocs rivaux dits de l'Est et de l'Ouest. Au-delà de la caducité de certains objectifs de départ, le Traité contient des principes conformes à la Charte des Nations Unies et appelle à la coopération et au dialogue. Il a été précédé par le Plan Marshall qui a permis à l'Europe, sortie exsangue de la guerre, de se reconstruire et aux Etats-Unis de dynamiser son économie.

Certes, l'on se demande encore aujourd'hui quel est le rôle de l'OTAN dans le nouveau contexte du monde, celui d'avant le 11 septembre, et celui qui se dessine après cette date. Sera-t-elle réellement un instrument de coopération et de dialogue pour tous, y compris et surtout pour nous gens du Sud, ou ne le sera-t-elle que pour ceux du Nord, devenant alors un instrument de domination?

L'énergie étant au cœur de la géopolitique des pays industrialisés du Nord, serons-nous ensemble les acteurs, à des degrés divers, du Nouvel Ordre Mondial ou son architecture sera-t-elle réservée à certains puissants?

Depuis une trentaine d'années notamment, un dialogue complet et une coopération globale entre les deux rives du Nord et du Sud peinent à s'établir de manière durable dans notre région méditerranéenne et dans la zone limitrophe du Moyen Orient qui s'étend aujourd'hui jusqu'à la Caspienne.

Les initiatives furent nombreuses: dialogue euro-arabe, cinq plus cinq, puis cinq plus quatre, Forum de la Méditerranée, CSCM, processus de Barcelone, etc. Au-delà du caractère spectaculaire de l'attaque du mardi 11 septembre contre les sanctuaires américains à New York et à Washington et de l'émotion légitime ressentie dans le monde et dont nous mesurons, nous Algériens, l'ampleur, ayant souffert dans notre chair du terrorisme, il importera dans un avenir proche de réfléchir ensemble au devenir du monde en ce 21ème siècle.

Pour ma part, je ne crois pas à une sécurité de l'approvisionnement énergétique et à la sécurité d'une manière générale par la voie de l'occupation ou de la présence militaire *stricto sensu*. Seule la résolution politique des problèmes peut conférer la sécurité. C'est pourquoi, au-delà de la coopération autour des questions énergétiques, nous sommes tous interpellés pour une coopération et un dialogue plus larges à dimension multiple, politique, économique, culturelle et pourquoi pas civilisationnelle.

Si nous tenons compte que des conflits régionaux graves se déroulent dans la région du Moyen Orient (Caspieenne comprise) où sont localisées les réserves énergétiques, que des guerres s'y sont déroulées sans aboutir à des solutions justes et durables, c'est parce que nous devons procéder à un examen critique, franc et courageux de l'ordre ou du désordre international tel que nous l'avons vécu dans les pays du Sud et que vous ressentez maintenant depuis le 11 septembre. C'est une situation d'injustice et d'inégalité qui a provoqué les fractures et les nouvelles formes de menace et d'insécurité issues du terrorisme transnational. Nous en souffrons, nous Algériens, depuis une décennie. Nous avons lancé des appels sans recevoir aucun écho; seulement une sorte de silence complice, ou bien des campagnes d'accusation contre les institutions de la République qui ont fait face à un terrorisme barbare et hideux. Ces mêmes institutions, décriées hier, apportent aujourd'hui une contribution issue de son expérience, d'autant plus précieuse qu'elle fut très douloureuse. Je ne m'étendrai pas outre mesure sur le sujet sur lequel il y a beaucoup à dire.

Il est impératif de ne pas accroître le malaise grandissant qui commence à se faire jour dans certains pays musulmans entre des gouvernements conscients de la nécessité d'une lutte concertée et résolue contre le terrorisme et des opinions publiques conscientes elles aussi que la légalité internationale est utilisée à la carte et que la règle des "deux poids, deux mesures" prédomine au

détriment des peuples arabes et musulmans. Le discours incantatoire ne suffira pas à convaincre les opinions publiques. Des actions de justice sont nécessaires notamment en Palestine, en Irak et en Afghanistan pour éviter que ce malaise ne devienne une fracture irréparable.

C'est un appel à la création d'un espace de prospérité partagée que les 27 ministres des affaires étrangères de l'Euroméditerranée ont lancé à Barcelone il y a six ans. Souhaitons que de telles déclarations ne soient pas des professions de foi de circonstance pour répondre à une conjoncture particulière, mais qu'elles revêtent un caractère stratégique de permanence et de globalité. Car, disons le, quand on parle de "relance" du processus de Barcelone, cela veut dire que ce processus n'a pas réussi et que la volonté politique a été à tout le moins insuffisante. Il en est de même pour le processus dit d'Oslo pour la paix au Proche Orient, aujourd'hui moribond, avec ses répercussions négatives sur nos ambitions de coopération et de dialogue en Méditerranée.

La conclusion que je souhaite apporter, est celle que le 29 octobre dernier le Président américain G.W Bush, s'exprimant devant un forum des ministres africains du commerce à Washington, a tiré et que je fais mienne:

"Dans une ère de commerce mondial et de terrorisme mondial, l'avenir du monde développé et du monde en voie de développement sont étroitement liés".

WATER AND FOOD SECURITY: CHALLENGES FOR THE MEDITERRANEAN REGION

Jean-Marc FAURES¹

1. The Concept of Food Security

The term food security may be understood in many different ways. Within the food and agriculture community, a distinction is usually made between issues at global, national, and household level. At global level, food security relates to the world's capacity to produce enough food to feed the world, in a sustainable way, in the years to come. Recent studies by the Food and Agriculture Organisation of the United Nations (FAO) and by the International Food Policy Research Institute have both shown that the world is capable of producing sufficient food to feed its growing population at least until 2030. Subsequently, with the world population projected to stabilise by 2050, the issue of food production capacity should not represent a serious problem.

At national level, in the past, the term food security has often been used to indicate a country's capacity to produce the food it needs to feed its own population. The term food self-sufficiency is now preferred as it better represents the policy problem related to this issue. For, although major progress has been made in the recent past in the development of international trade, for several countries food self-sufficiency remains a strategic issue that has implications for their agricultural policies.

However, it is now widely admitted that the issue of food security is related to the capacity of people to feed themselves. At the 1996 World Food Summit, food security was defined as physical, social, and economic access for all people to sufficient, safe, and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life. This definition implies that the capacity to produce food is not necessarily linked to people's food security situation, although this link between the capacity to produce food and food security remains important in rural areas of developing countries.

Food insecurity exists when people lack access to sufficient amounts of safe and nutritious food and are therefore not consuming enough for an active

¹ Dr. Jean-Marc FAURES is serving with the Land and Water Development Division, Food and Agriculture Organisation of the United Nations (FAO), Rome, Italy.

and healthy life. This may be due to the unavailability of food, inadequate purchasing power, or inappropriate utilisation at household level. Food insecurity and poor conditions of health and sanitation are the major causes of poor nutritional status.

2. The Global Food Security Situation

First, let us look at the demand for food. Global population will continue to expand at a rate of 1.1% until 2015 and thereafter more slowly. Today's population of 6 000 million will reach 8 100 million by 2030, an increase of about 35%. As a result, the demand for food will increase over this period but at a slowing rate. The nature of the demand will also change as incomes rise and urbanisation continues. The urban population is expected to increase from 43% of the world population in 1990 to 61% by 2030. As incomes rise, there will be a shift first from maize and tuber crops to rice, or from rice to wheat. At the same time, there will be a shift in preference from cereals to meat and fish, with an increasing demand for maize and other coarse grains as animal feed.

The growing population and changes in food preferences will result in a strong demand for additional food production, although the types of cereals demanded for food and feed, together with the mix of cereals and animal products in the diet, will change. Over the next 30 years, overall crop production will thus increase considerably more than that required simply by population growth. Although net food imports into the developing countries will increase, most of the increasing demand in those countries will be met by increased local production.

Food insecurity is always associated with poverty: unavailability of jobs for landless labour, inability to access sufficient productive resources, such as land, water, seeds, or fertilisers for farmers. Most often, food insecurity is part of a package with environmental degradation and civil strife or war. Typically, food insecurity is also associated with people's incapacity to cope with difficult situations due to their precarious living conditions.

The map in Figure 1 shows that nutritional conditions do not always correlate with water scarcity. For example, some of the most water-scarce regions of the world, the Near East and Northern Africa, are nutritionally relatively well off. In the future, they will probably increase trade with other regions, in particular Europe, and earn foreign exchange from manufacturing and services. This will make it possible for them to pay for the increasing food imports that will be needed to feed their people. On the other hand, many countries in the humid tropics have a poor nutritional status that can hardly be attributed to lack of water. Here, poverty and the incapacity to take advantage of the existing resources are the main causes of hunger. More than any other causes, war, that devastates the countryside, takes a terrible toll on rural people. This

map also shows the importance that water plays for food production and food security. Without massive investments in water development and irrigation, countries like India, China, Mexico, or Egypt would show a much darker picture, and there might perhaps be internal conflicts because of hunger.

If irrigation is so important, where do we find the irrigated land? The map in Figure 2 shows the distribution of irrigated areas across the world. We can see that irrigation is important in the densely populated areas of the dry belt between 15° and 35° northern latitude and that more than 40% of all cropped land in these regions has some kind of irrigation. National figures, particularly in large countries, mask enormous local differences. The map of irrigated land as a percentage of cultivated land gives a measure of the weight of irrigation in a country's agricultural economy. In those countries where insufficient or erratic rainfall constrains rainfed agriculture but rivers and/or groundwater provide a convenient source of water to replenish soil moisture for crops, irrigated land represents a sizeable percentage of arable land. In extreme cases like Egypt, all cropland is irrigated.

One of the major questions about the future of irrigation is whether there will be sufficient freshwater to satisfy the growing needs of agriculture and non-agricultural users. Agriculture already accounts for about 70% of freshwater use in the world and is usually regarded as the main factor behind the increasing global freshwater crisis. The graph in Figure 3 shows the distribution of water use according to three main sectors: agriculture, cities and industries, and the prominent role of agriculture. Unlike the other two sectors, agriculture also consumes water, that is to say, water is lost through evaporation in the process of irrigation, while most of the water used by cities and industries is returned to the rivers, although often with a reduced quality. In terms of effective consumption, Figure 3 shows that the share of agriculture rises to 93.4% of total consumption.

Figure 4 shows the volume of water diverted for agriculture as a percentage of total renewable water resources. In general, it is considered that countries using more than 25% of their water are water-scarce because at that level the lack of water becomes a constraint to economic development. Many countries already use more than 45% of their resources. Not surprisingly, they are located in the most arid regions where needs are important and water is scarce.

Overall, the potential for the expansion of irrigated agriculture is still important. Yet, in an increasing number of countries and regions, irrigated agriculture has already reached its limits. In the most critical regions, increasing demand from the domestic and industrial sectors has already resulted in a decrease in irrigated agriculture.

3. The Water Crisis in the Mediterranean Area

What is the situation in the Mediterranean region? A recent study, developed within the framework of the World Water Vision, gives a comprehensive overview of the region's water situation. The Mediterranean region is one of the rare natural water bodies in the world separating two adjacent areas with opposite demographic characteristics and contrasting levels of economic development. Total population in the countries of the Mediterranean region amounted to 446 million in 2000 and should reach 579 million in 2025. Population in the countries of the North has stabilised or is decreasing, while in the South it is still increasing at a rate of 1.8% per year, with some countries above 3% per year. This dual evolution of population has important implications for employment, food, trade, social security (pensions and health care), land use, and, of course, pressure on water resources and pollution.

Economically, the contrast is also strong. Per capita GNP is about 30 times higher in southern France than in Egypt and ten times higher in Italy than in Algeria. Foreign investments in the Southern Mediterranean countries are decreasing and now represent only 2% of world foreign investments. As a result of this discrepancy in wealth, migrations from South to North are tending to intensify. Table 1 shows the importance of agriculture, in particular irrigated agriculture, in the economies of some of the countries in the region. Agriculture represents 70% to 90% of total water withdrawal and rural populations are still high, up to 55% in Egypt. In most countries, the share of agriculture in national GNPs is between 5% and 15%.

Mediterranean water resources are limited, vulnerable, and threatened. Pressure on water resources is already high, mostly in the southern countries, and yet efficiency of use is still relatively low. Efficiency in the water sector is usually calculated as the ratio between the beneficial use of water and total water abstraction. When this ratio is close to 100%, little water is wasted. In agriculture, it is estimated that less than 50% of the water taken from rivers and groundwater reserves effectively reach the crops, the rest being lost in canals or deep infiltration.

Natural supplies of water are distributed unevenly between the countries of the region: 72% of the water flows in the countries of the Northern Mediterranean, 23% in the Eastern part, and only 5% in the North African countries. Figure 5 shows the distribution of annual water resources by country (per person). It also shows the part of a country's water resources that is external, that is to say, generated in neighbouring countries. By rule of thumb, countries with less than 1000 m³/inhab.yr. are generally considered water-scarce.

In addition, the Mediterranean region is also characterised by a large seasonal and inter-annual variability of rainfall, with long periods of drought having an important impact on the availability of water resources. Such variability in climate is reflected in the graph in Figure 6, which shows wheat

production, mostly a rainfed crop, in Morocco during the last 40 years. While production is, on average, slowly increasing with time under the combined effect of increased cropland area and yields, yearly production is subject to extreme inter-annual variations due mainly to unstable climatic conditions.

Figure 7 shows the present rate of the use of water resources by country. With their rapidly increasing populations and limited water resources, the countries of the Southern and Eastern part of the region show a high intensity of use of resources. Water use is also characterised by seasonal patterns, with most of the water being needed in summer, mainly by agriculture, but also, in several countries, by tourism, which is steadily developing in the Mediterranean region.

In a number of countries, water is extracted at a higher rate than it is replenished, which leads to a progressive mining of resources. The most famous case is Libya, which relies on the mining of considerable resources of its fossil aquifers through the 'Great Man-Made River,' as well as of part of the eastern Mediterranean and the islands of Malta and Cyprus where excessive groundwater pumping often leads to the intrusion of sea water into coastal aquifers and their subsequent salinisation. Figure 8 shows the unsustainable water production index, that is to say, the share of water development that may be considered non-renewable for each country or area.

In conclusion, most of the southern and eastern Mediterranean regions are already in a situation of water crisis, with water shortages in several countries already significantly limiting their possibility of producing enough food to feed their populations and forcing them to buy food on the international market. The graph in Figure 9 shows the food trade balance of the countries from Morocco to Syria and Lebanon in 1999, expressed in terms of virtual water or the amount of water that is needed to produce a certain quantity of food. Using these figures for the major food commodities, food trade can be expressed in water equivalent. This type of representation gives the measure of the gap between water supply and potential demand. In particular, Egypt, which uses almost all the water it receives from the Nile, would need much more water if it were to produce its own food. The total amount of virtual water captured in the food imported by the above countries represents 52 000 million m³/yr, that is to say, almost the equivalent of the amount of water Egypt receives, by treaty, from Sudan through the Nile. In 1995, the region imported 33% of the 123 million tons of cereals it consumed, despite a steady increase in cereal production in the previous decades (27% p.a.).

4. Two Types of Water Scarcity

The above description is one of extreme pressure on water resources. Physical water scarcity concerns the main rivers and groundwater reserves, particularly in the main valleys and near the coasts where competition for water may lead to conflicts that can aggravate food insecurity. The emphasis here must

be on improving water use productivity in agriculture, working towards conflict resolution, and mitigating the adverse environmental effects of irrigation and other water uses.

On the other hand, there are still important areas in the Mediterranean region where water, although scarce, is still available for development. Remote, mountainous areas are typical areas where much can be done to improve food production. Here, the link between food production and food security is still strong. In these areas, water scarcity is no longer about the availability of water but about the capacity to use it to secure and increase food production. These two distinct issues have important implications for the way water programmes should be designed.

5. Options for Regional Water Resource Management

Three instruments are available for improving water management. Supply management consists in developing the necessary infrastructure to allow for the safe and reliable use of resources. The construction of dams and canals, groundwater development, or the transfer of water between river basins are some of the instruments that are used to manage water supply. Supply management has been the prime way of developing water resources in the region, and major programmes are still ongoing in several countries in the region. Yet, with the progressive reduction in untapped water sources and the increased environmental cost of new water development, the relative importance of supply management in water programmes should decrease progressively.

In water-scarce regions, demand management is the immediate step following supply. Traditional irrigation in most of the countries of the region consumes only a fraction of the water it withdraws (about 50%), the rest being lost or evaporated in unproductive areas. These losses represent an untapped potential that, if well controlled, could free important amounts of water for other productive uses.

The last and necessary step in conditions of extreme water scarcity is to increase the economic productivity of irrigated water. Here, the objective is not only to control losses but also to make sure that the return on water is optimised. A classical example of improved water productivity in irrigation consists in switching from cereals to marketable vegetable products. The graph in Figure 10 illustrates the concept of economic water productivity in agriculture. Although it refers to experiments carried out in India, the same applies to the Mediterranean region. The graph shows the amount of irrigation water needed to grow one hectare of each crop and the net economic return obtained by selling the production. The graph shows clearly that water requirements and economic returns are not correlated and that options exist to improve the economic return on irrigation water.

However, improving the productivity of water in irrigation requires that a series of conditions be fulfilled. Typically, high value crops, such as vegetables, fruit, and potatoes, are very sensitive to market conditions. Investment in those crops may represent a risk that poor farmers in developing countries are not ready to take. Examples exist of successful intensive production of high value crops for the European market, but they are difficult to repeat because of inelastic demand and limited market opportunities.

Access to credit is also a major condition for improved demand management and increased water productivity. Techniques exist to reduce to a few per cent losses in irrigation (localised irrigation systems), but they are adapted only to certain crops and require important investments. Making these techniques available to farmers requires modern, flexible irrigation systems, reliable irrigation water delivery services, trained support staff, and a dynamic sector of manufacturers and dealers. Cyprus and Israel are two countries where localised irrigation has revolutionised agriculture. Experience has also shown that strong farmer organisations have been an important precondition for improving irrigation performances, particularly in large irrigation schemes.

6. Improving Water Use in Rainfed Agriculture

Improving water use in irrigation is not the only way of making better use of water for agriculture. Considerable scope also exists for improving the supply efficiency of water in rainfed agriculture. Soil and water conservation techniques include the reduction of run-off and the increase of water infiltration in the root zone. Classical water conservation techniques include contour stripping, terracing, and the construction of micro-basins and small dams. Conservation agriculture techniques, which are applicable in some cases, improve the structure of the soil, reduce erosion, and enhance its water retention capacity. They consist mainly in reducing or suppressing tillage and leaving crop residues on the ground.

Supplementary irrigation is much practised in the northern part of the Mediterranean region (France and Italy). It consists in applying limited amounts of irrigation water to rainfed crops to avoid the devastating effects of sudden droughts. While this approach is economically attractive to farmers in the Northern countries, poor farmers in the Southern part of the region do not have the financial capacity or the necessary infrastructures to allow them to reduce the current variability in cereal production. Finally, better rainfall forecasting is also related to supplementary irrigation and the capacity to predict short-term variations in rainfall.

7. Conclusions

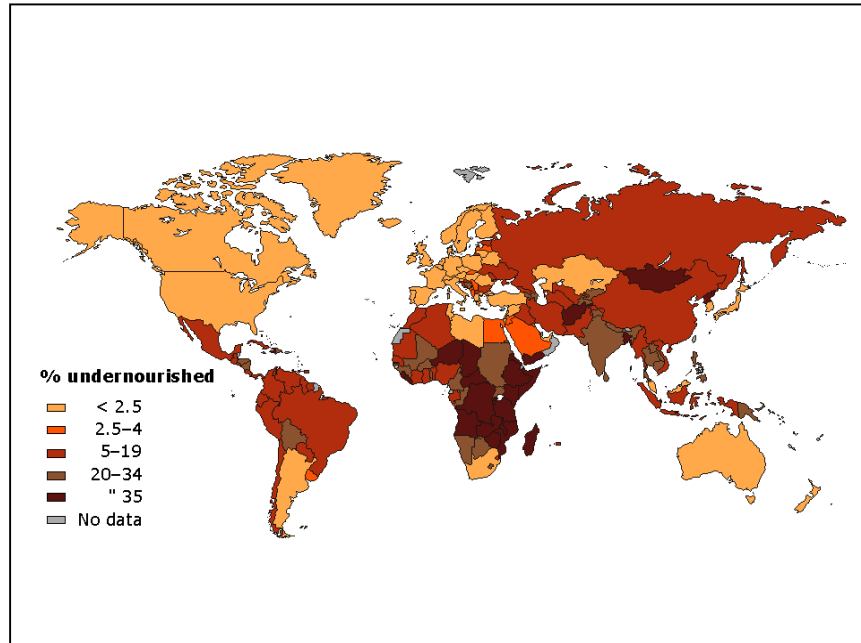
There is no doubt that the countries of the Mediterranean region suffer from water scarcity that affects their economic development. The situation in the near future, with an increasing population and demand from cities and industries, will have a negative impact on irrigated agriculture and therefore on the living conditions of rural populations. However, the list is long of the possibilities for improving crop production and food security in the Mediterranean region. In large irrigation systems, modernisation is a prerequisite for reducing losses and improving water productivity. Irrigation is expensive and governments have increasing difficulties in financing such large infrastructures, and at the same time external aid is reducing, too. The main sources of investment are the local resources of the individual stakeholder and the communities concerned. The private sector could play a more active role in irrigation investment, although such a move would require stable political frameworks and the rule of law. At this stage, successful investment by the private sector in irrigation infrastructure or the management of irrigation services is the exception rather than the rule, but this must change.

The launching of the Euro-Mediterranean free-trade zone in 2010 may represent an interesting development opportunity for the Southern Mediterranean's agriculture. It could open competitive markets in Europe and induce a progressive reduction in the production of low-value crops. Such a pattern is already visible in countries like Cyprus, Malta, and Tunisia. However, care must be taken to avoid destroying the agricultural economy of countries that still have large rural populations. Remote rural areas not only need protection against excessively rapid transformations, but they also deserve the increased investments they need to improve their quality of life, maintain sustainable land management practices, and control emigration. Water supply, small-scale irrigation, and improved management of dry-land areas can play an important role in reaching these goals in areas where local water resources are still abundant.

Table 1: The Importance of Agriculture in the Mediterranean Countries

Country	% of agricultural use in total water use	% of GDP generated by agricultural production (generally irrigated)	% of exports from agriculture	% of active population employed in agriculture (1997)	% of rural population
SPAIN	79	1,25	9,5	7,5	23
CYPRUS	88	5.4	21	10	46
ISRAEL	72	5		3	9
JORDAN	74	6	12	-	29
EGYPT	87	17	-	35	55
TUNISIA	86	16	-	26	43
TURKEY	72	16	15	48	31
MOROCCO	86	13	-	39	52

Figure 1: World Map of Food Insecurity



**Figure 2: Distribution of Irrigated Areas in the World
(as a percentage of cropland)**

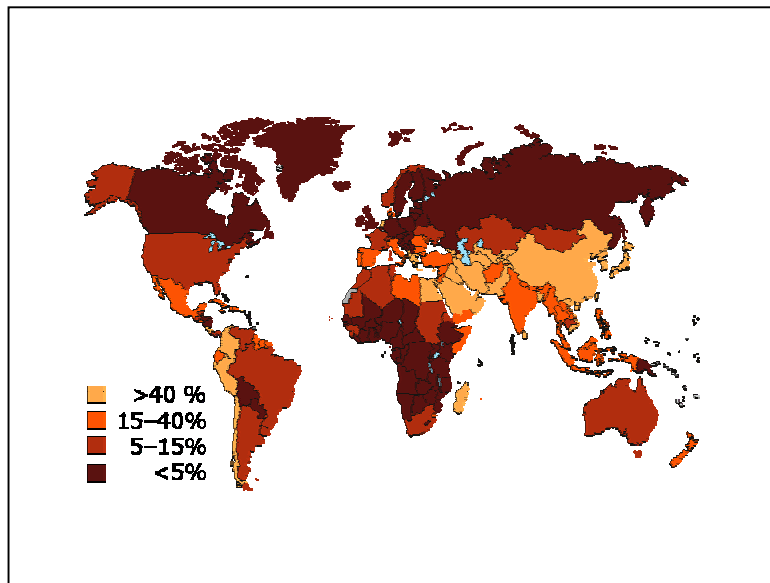


Figure 3: World Water Use and Consumption

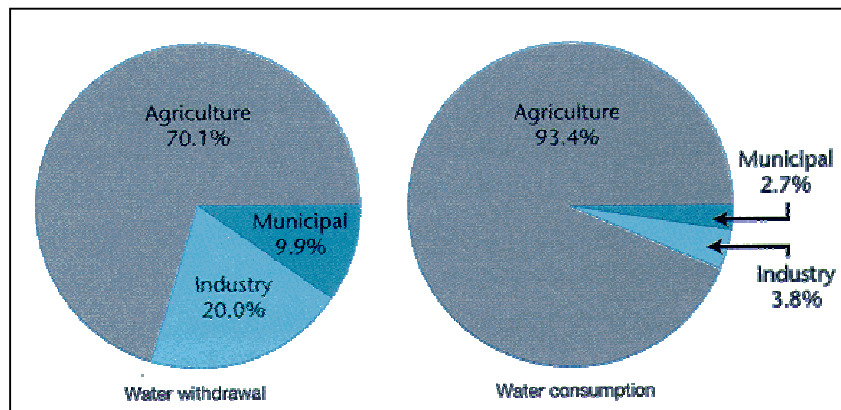


Figure 4: Part of Water Resources Used for Irrigation

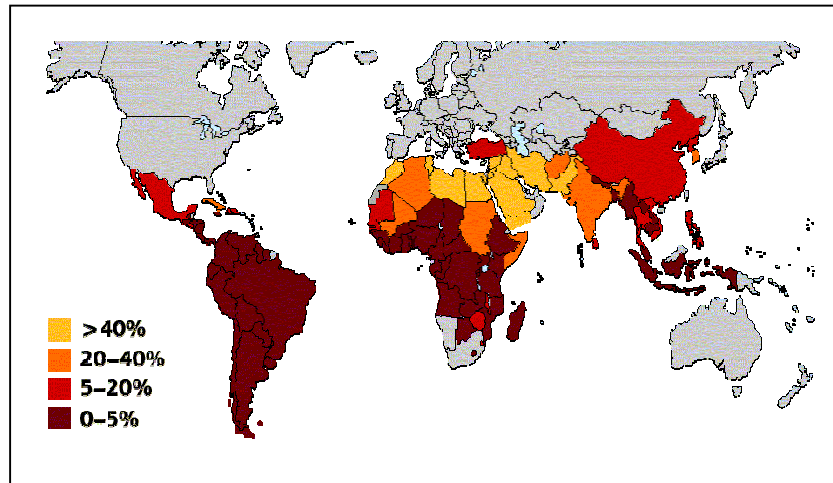


Figure 5: Water Resources in the Mediterranean Countries

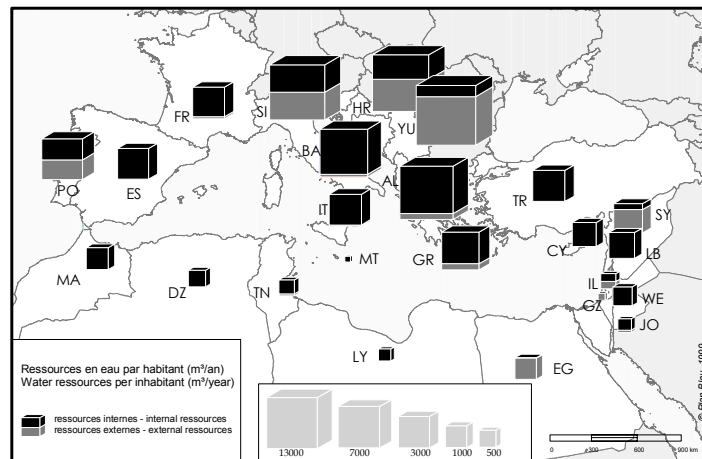


Figure 6: Variability of Rainfed Production in Morocco

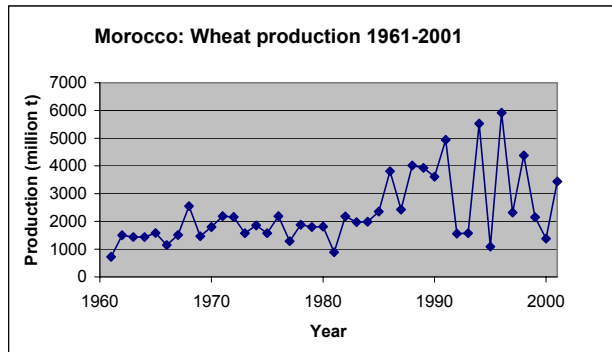


Figure 7: Rate of Use of Water Resources in the Mediterranean Countries

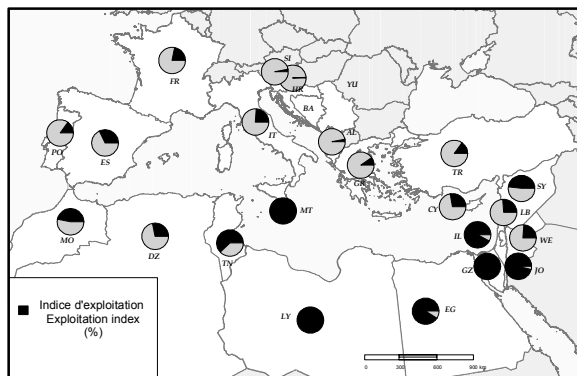


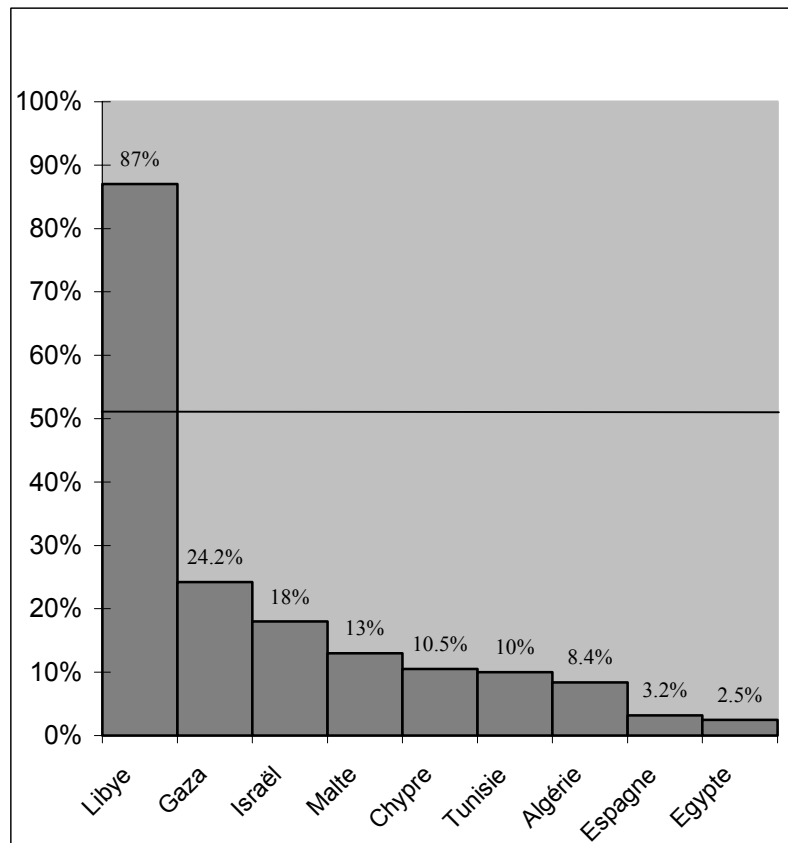
Figure8: Unsustainable Water Production Index

Figure 9: Food Trade in North Africa and the Near East

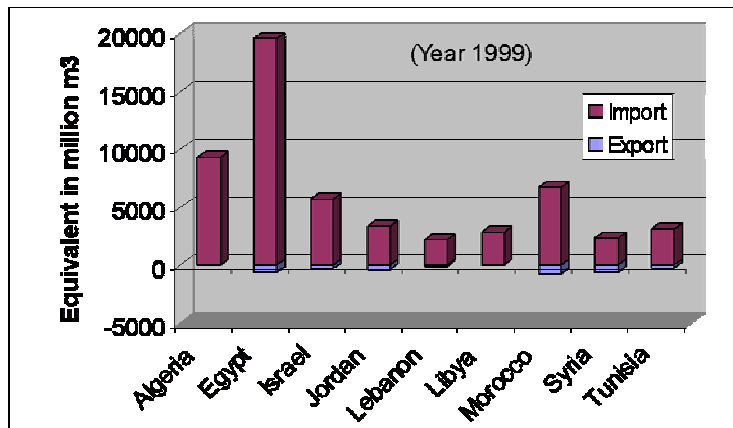
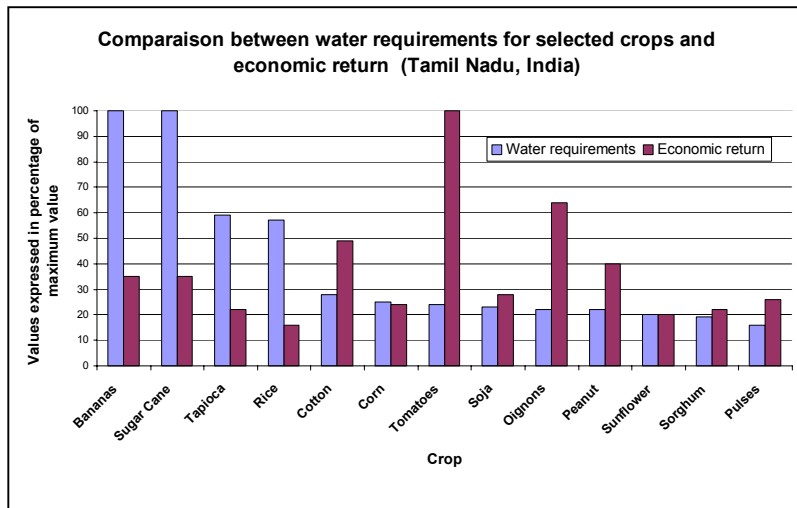


Figure 10: Irrigation Water Use and Water Productivity



SUMMARY

Osama F. MEKHEIMAR¹

This report will focus on Energy Security and Water and Food Security, the two issues that were addressed during the first part of the Second Session of the Seminar, under the heading of Access to Vital Resources.

1. Energy: Security Concerns and Co-operation

Mr Smail HAMDANI began his presentation by describing the historical background and clarifying the relationship between the Northern and Southern shores of the Mediterranean, and then went on to discuss the gas pipelines that have been laid between Algeria and Europe (Italy and Spain) and Algeria and Africa (Nigeria, Mali, and Niger). He mentioned two major security concerns regarding energy, namely, security of supplies for the consumers and the profit revenue or the price issue for the producers. According to Mr HAMDANI, whereas the Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC) had increased its daily production of oil from 15.17 million barrels in 1985 to 24.97 million barrels in 1994, representing an increase of 64.6%, during the same period the OPEC countries' revenue had decreased from US \$128.9 billion in 1985 to US \$121.6 billion in 1994.

Mr HAMDANI then turned his attention to the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and asked what its new role was going to be in the light of the new world context before and after the events of 11 September 2001: is the Alliance going to be an instrument of co-operation and dialogue for all of us, including the South, or will it be solely at the service of the North and, if so, will it become an instrument of domination? He mentioned the following initiatives that had been launched to establish co-operation between the Southern and Northern shores of the Mediterranean region: the Barcelona Process; the Mediterranean Forum; the 5+5 initiative; and NATO's Mediterranean initiative. Finally, he underlined that, for the last thirty years, both shores of the Mediterranean had been endeavouring to establish a lasting dialogue and co-

¹ Mr Osama F. MEKHEIMAR is a Senior Researcher at the National Centre for Middle East Studies, Cairo, Egypt.

operation within our Mediterranean region, as well as in the frontier zone that is called the Middle East and which now extends right up to the Caspian Sea.

2. Water and Food Security

Dr. Jean-Marc FAURES began his presentation by explaining the distinction that is usually made between food security issues at the global, national, and household level. At global level, food security relates to the world's capacity to produce enough food to feed the world, in a sustainable way, in the years to come. Recent studies show that the world is capable of producing sufficient food to feed its growing population at least until 2030. At national level, food security means a country's capacity to produce the food it needs to feed its own population. He did, however, mention that the term food self-sufficiency is preferred, and for several countries remains a strategic issue that has implications for their agricultural policies, which, in turn, depend on their water resources—hence, water leads to agriculture that leads to food.

The following points were emphasized by Dr. FAURES:

- Food insecurity is always associated with poverty and is part of a package with environmental degradation and civil strife or war. It is also associated with people's incapacity to cope with difficult situations due to their precarious living conditions.
- One of the major questions about the future of irrigation is whether there will be enough freshwater to satisfy the growing needs of agricultural and non-agricultural users. Agriculture already accounts for about 70% of the freshwater used in the world and is usually regarded as the main factor behind the growing global freshwater crisis.
- The Mediterranean separates two adjacent areas, which present the following contrasting demographic characteristics and levels of economic development:
 - Total population in the countries of the Mediterranean region amounted to 446 million in 2000 and should reach 579 million in 2025. Population in the countries of the North has stabilized or is decreasing, while in the South it is still increasing at a rate of 1.8%-3% per year which has important implications for, inter alia, food, water, and social security.
 - Economically, the contrast is also strong. Per capita GNP is much higher in the Northern countries than it is in the South (10-30 times), which is the main cause of issues such as South-North migration.
 - Mediterranean water resources are limited, vulnerable, and threatened. Pressure on water resources is already high, mostly in the Southern countries, and yet efficiency of use is still relatively low.
 - Natural supplies of water are distributed unevenly between the countries of the region, with 72% of the water flowing in the countries of the Northern Mediterranean, 23% in the Eastern part, and only 5% in the North African countries. In addition, the Mediterranean region is

characterized by a large seasonal and inter-annual variability of rainfall, with long periods of drought having an important impact on the availability of water resources.

- The launching of the Euro-Mediterranean Partnership, which aims to create a free trade zone of 30-40 countries and 600-800 million people by 2010, may represent an interesting development opportunity for the Southern Mediterranean's agriculture. It could open competitive markets in Europe and induce a progressive reduction in the production of low-value crops.

3. Discussion Period

The discussion period that followed these two presentations brought up some complementary points, often in question-and-answer form, with some participants expressing the view that there was little conceptual criticism and few new facts. However, the main points raised during the discussion period may be summarized as follows:

- The pipeline is promising both economically and in terms of achieving confidence-building measures, not only between the Maghreb countries but also among the Maghreb countries, in particular Algeria, Morocco, and Tunisia.
- The necessary approach should not be based upon emotions or identity but on 'common interests.'
- Not very much has been done in our region. First, we need political rather than military solutions to our problems. Second, we have to take an optimistic approach towards the future of our region over the next 10-20 years. Third, the future of the developed world and that of the developing world are closely linked.
- There should be a permanent dialogue between oil producers and oil consumers, as well as between OPEC and non-OPEC countries, regarding production and prices.
- Water problems can be solved by mutual trust between the Northern and Southern Mediterranean.
- We in the Mediterranean need the political will to solve water problems, in addition to a better use of the water available in our region.
- Non-governmental organizations have an important role to play in helping to solve water problems in the Mediterranean region. The private sector could also play a more active role in irrigation investments, although this would require stable political frameworks and the rule of law.

L'EUROPE MIGRATOIRE

Catherine DE WENDEN¹

Sur 370 millions de personnes vivant en Europe, près de 15 millions de ressortissants d'Etats tiers résident sur le territoire européen, avec une croissance sensible de leur nombre au cours des années 1990. Mais à peine 5 millions de ressortissants communautaires sont installés dans un autre Etat membre que le leur, malgré la liberté de circulation, d'installation et de travail dont ils sont bénéficiaires.

Si, dans l'Union européenne, on évalue aujourd'hui le nombre d'étrangers à vingt millions, la perception est autre car elle est plus sensible à la visibilité de la présence qu'aux statistiques. Confusion entre les termes (étrangers, immigrés, populations issues de l'immigration), entre les flux (les entrants et les sortants) et les stocks (les populations installées), et surtout quant au comparatisme entre pays européens soupçonnés de produire des "modèles" migratoires (d'intégration, de multiculturalisme, de communautarisme, voire d'assimilationnisme ou d'apartheid), ou d'être à la source de conceptions opposées de la nationalité (droit du sol/ droit du sang). La sensibilité croissante des opinions publiques nationales ajoute à la difficulté du débat, quand les politiques d'entrée et d'asile sont décidées, pour l'essentiel, à l'échelon européen. Le paradoxe européen des politiques migratoires est tout entier contenu dans la marche vers l'européanisation et la diversité des contextes nationaux.

1. Quelques chiffres

Les étrangers sont inégalement répartis dans les pays européens. Si l'Allemagne, avec 7,3 millions d'étrangers résidents au 31 Décembre 1998 et 8,9% d'étrangers dans sa population totale est, de loin, le premier pays d'immigration en Europe, elle est suivie par la France (3,3 millions d'étrangers, soit 5,6% des habitants et 4,3 millions d'immigrés au recensement de 1999, soit 7% de sa population totale), puis par le Royaume Uni (2,2 millions d'étrangers, 3,8% de sa population totale), la Suisse (1,3 million d'étrangers, 19% de sa

¹ Mme Catherine DE WENDEN est Directrice de Recherche au Centre d'Etudes et de Recherches Internationales (Fondation Nationale des Sciences Politiques), Paris, France.

population totale), l'Italie (un million d'étrangers, 2,1% de la population totale) et la Grèce (un million d'étrangers, 10% de la population totale).

Un peu au-dessous du million figurent la Belgique (892.000 étrangers, 8,7% de la population totale), l'Autriche (737.000, 10% de la population totale), les Pays-Bas (662.000 étrangers, 9,6% de la population née à l'étranger, car les natifs du Suriname ont souvent la nationalité néerlandaise) et la Suède (500.000 étrangers pour 8,8 millions d'habitants).

Puis, entre 100 et 250 000 étrangers, on trouve le Danemark (256.000 étrangers, 4,9% de la population totale), le Portugal (178.000 étrangers, 1,7% de la population totale), la Norvège (165.000 étrangers, 3,7% de la population totale), le Luxembourg (160.000 étrangers, mais 30 % de la population totale), l'Irlande (110.000 étrangers, 3% de la population totale) et la Finlande (85.000 étrangers, 1,6% de la population totale).

La présence des étrangers en Europe de l'Est se situe dans cette dernière catégorie: République tchèque (230.000 étrangers, 2,3% de la population totale), Hongrie (77.400 étrangers), Roumanie (55.000 étrangers), Pologne (44.000 étrangers, 0,1% de la population totale), Bulgarie (40.000 étrangers, 0,5% de la population totale).

Les chiffres varient selon les pays, mais la proportion d'étrangers n'est pas toujours liée à leur poids numérique: ainsi le Luxembourg compte-t-il 30% d'étrangers, suivi par la Suisse (18%), alors que des pays comme l'Espagne et l'Italie, anciens pays d'émigration devenus pays d'immigration, ne comptent que 2% d'étrangers. Certains pays qui comptent peu d'étrangers, comme les pays d'Europe centrale et orientale, voient en revanche transiter des migrants venus d'ailleurs qui ne s'installent que pour une courte durée, tout en étant eux-mêmes devenus des pays de départ.

De plus, chaque pays a un peu "ses" étrangers, fruits de l'héritage colonial, de liens historiques privilégiés et souvent bilatéraux ou de la proximité géographique avec des pays touchés par la mobilité, formant ainsi des "couples migratoires" (Allemagne/Turquie, Royaume-Uni/pays du Commonwealth, France/Maghreb). Certaines nationalités sont ainsi concentrées dans un seul pays d'accueil: 97% des Algériens en Europe vivent en France; il en va de même des deux-tiers des Tunisiens et des Portugais et de 50% des Marocains; de son côté, l'Allemagne compte 68% des Polonais immigrés en Europe, 80% des Grecs, 72% des Turcs et 68% des ex-Yougoslaves; le Royaume Uni accueille l'essentiel des immigrés d'Irlande et du Commonwealth. D'autres vivent en diaspora, répartis dans plusieurs pays européens, même s'ils ne se définissent pas comme tels: il en va ainsi des Turcs, les plus nombreux en Europe (plus de deux millions), suivis des Marocains (1,5 million), des ex-Yougoslaves (un million) et des Italiens (600.000), sans compter ceux qui ont acquis la nationalité du pays d'accueil. Les groupes les plus nombreux sont souvent structurés à l'échelon transnational grâce à un maillage associatif très dense.

Le terme de diaspora, du grec *spiro*, je sème, jadis réservé aux communautés juives hors de la Palestine, est entré depuis quelques années dans le vocabulaire des sciences sociales. Il sert à décrire un état de dispersion qui se transforme en mode d'exister et qui vise à créer de l'extérieur des réseaux transnationaux tendant à effacer parfois les frontières des Etats et à définir les appartenances. Ainsi, la diaspora chinoise est évaluée entre 30 et 50 millions de personnes dans le monde, dont environ 300.000 en France. La diaspora grecque compte 600.000 personnes en Europe de l'Ouest, 50.000 environ à l'Est et autour de la Mer Noire et plusieurs millions dans le monde. Six millions d'Afghans se sont réfugiés au Pakistan, en Iran et l'exil se poursuit en Europe et aux Etats-Unis.

60% des étrangers installés en Europe ont plus de dix ans de séjour et, dans la plupart des pays européens, ces 60% ne proviennent que de quatre ou cinq pays de départ, même si l'on s'achemine vers une diversification des pays d'émigration et des types de migrants et si une dizaine de pays européens d'accueil seulement concentrent la presque totalité des immigrés.

Enfin, on connaît mal la mobilité intra-européenne (cinq millions d'Européens sont installés dans un autre pays que le leur), qui est la plus élevée au Luxembourg, suivi de l'Irlande, de la Belgique, du Portugal, de la Suède, de l'Espagne et de la Grèce. En Europe de l'Ouest, on constate en revanche que, depuis une vingtaine d'années, la part des étrangers originaires de pays tiers a augmenté et que certaines nationalités ont gagné en importance (migrants originaires des pays d'Europe centrale et orientale en Allemagne, Marocains et Sénégalais en France, ex-Yougoslaves aux Pays-Bas), tandis que des nationalités nouvelles s'affirment dans le paysage migratoire: Pakistanais, Vietnamiens, Iraniens, Sri-Lankais, Chinois, ce qui suggère un changement dans l'origine et la nature des flux. Quant aux flux de l'Est, le groupe le plus important est celui des Polonais.

En Europe de l'Est, les migrations ethniques (620 000 Aussiedler venus de l'ex-URSS, de Roumanie, de Pologne sont venus en Allemagne dans les années récentes, soit deux millions de personnes comptabilisées comme Allemandes, depuis 1989; 300 000 Bulgares d'origine turque sont retournés en Turquie; la Finlande a connu des retours de Finnois de l'ex-URSS et des Etats baltes et les migrations de voisinage -Roumains en Hongrie, Tchèques en Slovaquie, Ukrainiens en Pologne ou en Bulgarie-) compensent la faible mondialisation des migrations dans cette zone. De même, le Danemark a connu une réémigration des Danois du Groenland et des Iles Féroé.

Au nombre de 8 à 12 millions en Europe, les Roms sont surtout présents en Europe centrale et orientale, notamment en Slovaquie (un demi-million pour 5 millions d'habitants), en Roumanie (deux millions, le plus grand réservoir dans le monde), en Hongrie, en Bulgarie et aussi en Espagne. D'origine indienne (d'après les racines linguistiques communes qui ont été établies), ils ont quitté la région il y a plus de mille ans, passant à travers la Perse. Pendant plusieurs siècles ils ont vécu dans l'empire byzantin et sont allés vers le Nord vers 1 300 (Europe centrale et orientale, Allemagne, France, Italie, Espagne et Portugal au XIVème siècle). Au XVème siècle, ils ont gagné l'Angleterre. Au XVIIème siècle, le Portugal les a déportés vers le Brésil et ses colonies africaines. Au XIXème siècle, une grande migration commencée à la fin du XVIIIème siècle se poursuit en Europe de l'Est et vers les Etats-Unis. Une partie d'entre eux sont devenus sédentaires, tant en Europe de l'Est qu'aux Etats-Unis.

2. L'Europe, un continent d'immigration?

Au cours des années 1980 et 1990, l'Europe est devenue explicitement un continent d'immigration, mais celle-ci tarde à être légitime dans l'histoire des Etats: interrogation sur les identités nationales, obsession du risque migratoire vécu comme un défi, idée répandue selon laquelle "les clandestins gênent l'intégration de ceux qui sont là". Faut-il rappeler que, durant la décennie précédente (années 70), la plupart des pays européens partageaient l'impression que l'ère des grandes migrations internationales était terminée: suspension des flux de main d'œuvre étrangère salariée, en 1973 et 1974 selon les pays, lancement du thème de la nouvelle division internationale du travail et des politiques de retour en Allemagne, aux Pays-Bas et en France, qui n'auront que peu d'effet.

Depuis les années 1980, des tendances nouvelles ont bouleversé en profondeur les mouvements migratoires en Europe:

- la mondialisation des échanges d'hommes, de biens et de capitaux qui a eu pour effet l'accélération de la mobilité et l'élargissement du nombre de pays et des catégories de personnes concernées par la migration. La multiplication des réseaux économiques, médiatiques et culturels a développé l'envie d'Europe et les imaginaires migratoires dans des régions jusque-là peu concernées et auprès de populations jusqu'alors sédentaires. De nouveaux pôles migratoires apparaissent en Europe de l'Est depuis la chute du mur de Berlin et en Asie, qui génèrent mais aussi peuvent attirer des flux. La demande d'asile explose durant les années 1980, pour se réduire ensuite, du fait de la déstabilisation de pays du Tiers Monde à la fois pauvres et peu démocratiques (d'où l'apparition de la figure sociale du "faux demandeur d'asile") et de crises politiques très graves en Europe (problème kurde, affaire yougoslave). Il en résulte une diversification des nationalités et des

types de migrations: émergence de pays de départ qui n'ont aucun lien antérieur avec les pays de destination, fin du bilatéralisme des flux inspiré du modèle colonial, variété des migrants aux origines sociales et aux projets très divers: regroupement familial (la majorité des entrées), migration matrimoniale, demande d'asile, exode des cerveaux et de classes moyennes instruites, de femmes ou d'enfants isolés, de travailleurs qualifiés, de saisonniers, d'étudiants, de touristes, de clandestins, avec une multiplication des canaux empruntés;

- le passage de pays d'émigration à des pays d'immigration en Europe du Sud et de l'Est (Italie, Espagne, Portugal, Grèce, Pologne, Hongrie, Russie), allant parfois jusqu'à estomper la distinction entre les deux, certains pays étant devenus à la fois pays d'installation (ou de transit) et de départ. Il en va ainsi pour nombre de pays de l'Europe de l'Est. Cet élargissement de l'espace migratoire de référence accentue les variations selon l'ampleur, la structure et l'ancienneté des vagues migratoires dans les différents pays: le pourcentage de la population étrangère dans la population totale varie ainsi entre 25% (Luxembourg 30%, Suisse 18%) et 2,5% (Royaume Uni 3,5%, Espagne, Italie, Finlande 2%).

On observe cependant une certaine régionalisation des flux (chaque pays européen ayant un peu "ses étrangers" car les frontières et les flux sont le fruit de son histoire et de sa géographie) et une absence de causalité directe entre la densité de population, la pauvreté, la démographie dans les pays de départ et la migration elle-même: pour émigrer il faut qu'existent des réseaux. Le cas des ex-républiques du sud de l'ex-URSS en fournit l'illustration car la mobilité à des fins d'installation ailleurs y demeure faible alors que les régions urbaines, formées et à faible potentiel démographique du nord-ouest de l'ancien bloc soviétique ont été plus touchées par la migration externe; la persistance d'une pression migratoire vers l'Europe, à cause des déséquilibres économiques, démographiques, culturels, politiques qui subsistent au-delà des frontières externes de l'Europe, à l'Est et surtout au Sud où la Méditerranée fait un peu figure de Rio Grande, comme entre les Etats-Unis et le Mexique. A ces écarts pour lesquels la fermeture des frontières se conjugue avec la libéralisation des échanges et le développement de réseaux transnationaux de nature économique, médiatique et culturelle, s'ajoute l'absence d'alternative véritable à la migration: ni le libre échange international, ni le développement des régions d'origine, ni les mesures dissuasives de contrôle des flux n'offrent, pour le candidat au départ, une solution à court terme. La persistance de l'immigration clandestine, la poursuite du regroupement familial (plus de la moitié des entrées annuelles en France), le maintien d'un volet de migrants à forte mobilité (saisonniers, cadres, techniciens, étudiants et stagiaires) suggèrent une certaine autonomie des flux par rapport aux politiques dissuasives de maîtrise des frontières (visas instaurés en 1986, contrôle accru du regroupement familial, restrictions du droit d'asile).

Dans le même temps, les pays d'immigration européens veulent arrêter la migration d'établissement sur leur territoire tout en souhaitant, souvent dans le non-dit, une immigration temporaire répondant à la structure du marché du travail et tout en ignorant quels seront leurs besoins dans le long terme. Du côté des immigrés, on observe, au contraire, une consolidation de leur permanence dans le pays d'accueil et relativement peu de retours définitifs tandis que la mobilité se développe avec une migration qui cherche plutôt à "partir pour rester" chez soi au pays, comme durant les années de croissance là où les frontières sont plus ouvertes comme à l'Est (migrations pendulaires). Les politiques européennes qui s'ouvrent à plusieurs pays de l'Est (pays dits de Visegrad exemptés de visas: Pologne, Hongrie, république tchèque, puis Slovaquie et Estonie, enfin suppression des visas Schengen pour tous les PECO excepté la Roumanie depuis décembre 2000) tout en renforçant leur fermeture vis-à-vis des pays du Sud accentuent encore ce clivage et font échouer, au sud, un espace d'intégration régionale autour de la Méditerranée. On en revient à la problématique initiale des migrations des années de croissance. De plus, malgré la rhétorique anti-immigrés de beaucoup de débats politiques, la dépendance des pays européens à l'égard de l'immigration a des chances de s'accroître, compte tenu de la structure démographique de la plupart des sociétés industrielles (diminution des naissances et augmentation de la population âgée); la dimension européenne, de son côté, en définissant le cadre des politiques de maîtrise des flux (qui s'exercent plus à l'échelon intergouvernemental qu'à celui des décisions communautaires) et en circonscrivant les pays concernés à l'Europe des quinze est de plus en plus présente dans les décisions mises en œuvre: jeu des divergences et des convergences entre les politiques publiques des Etats, solidarité institutionnelle entre les pays signataires des accords de Schengen, superposition de plusieurs espaces normatifs de référence. De fait, l'harmonisation des politiques européennes de migration peut être porteuse de risques, sinon d'équivoques: restriction des droits fondamentaux comme l'asile politique du fait de la recevabilité de la demande dans un seul pays ou de l'aggravation de l'écart, quant aux droits, entre Européens et extra-Européens, détournement des accords de Schengen de leur finalité initiale qui consistait à rendre plus libre la circulation interne alors qu'ils aboutissent surtout à protéger les Etats contre les migrations externes, renforcement des contrôles et élargissement du champ pénal. Mais elle est aussi porteuse de chances (réaffirmer des droits fondamentaux, motiver les décisions, adopter des positions communes, faire progresser la citoyenneté européenne) ou d'inconnues (dilution de la souveraineté, perte de pertinence de la notion de frontières et de territoires) politiquement sensibles.

Des décalages en découlent entre les souverainetés étatiques et l'Europe en construction: ainsi, les plus fervents défenseurs de l'immigration "zéro" sont-ils hostiles à l'europanisation de la police des frontières, par fidélité à la

symbolique de la souveraineté. Enfin, des obstacles plus structurels subsistent à l'europanisation: dépendance des politiques nationales de contrôle à l'égard d'une opinion publique habitée par le syndrome de l'invasion alors que la décision se fait à l'échelon européen, divergence d'interprétation du droit d'asile selon les pays d'accueil en fonction de leurs diplomaties et de leurs voisins, diversité des codes de la nationalité. Alors que la cohérence du système repose désormais sur la nouvelle frontière statutaire entre Européens et non Européens, chaque pays définit qui est Européen et comment on le devient en fonction de son passé (colonial ou non), de sa tradition (droit du sol/ droit du sang) et de ses relations de voisinage.

L'ensemble de ces transformations, survenues pour la plupart depuis moins de vingt ans, contribue à définir la nature des questionnements sur les flux migratoires dans une Europe elle-même en mutation.

3. L'europanisation des politiques migratoires

3.1. L'espace migratoire européen

La construction de l'espace migratoire européen s'est effectuée en plusieurs étapes:

a) de 1957 (signature du traité de Rome) à 1968: mise en place progressive de la liberté de circulation des travailleurs et des mesures qui la garantissent:

- droit à l'égalité de traitement avec les nationaux;
- droit au séjour des travailleurs communautaires et de leurs familles indépendamment de la possession d'une carte de séjour;
- droit de demeurer dans le pays d'accueil et d'y rester après la période d'activité.

b)1985:

- adoption de l'Acte Unique européen par les pays membres de la C.E.E. qui définit un espace communautaire européen sans frontière grâce à la liberté de circulation des personnes et non plus seulement des travailleurs.
- signature des accords de Schengen (n'en font pas partie encore aujourd'hui le Royaume Uni, l'Irlande et le Danemark) qui ont pour objet de réaliser le laboratoire pour l'Acte Unique.

Ses principaux instruments sont:

- l'adoption d'un visa unique de moins de trois mois, obligatoire pour les non communautaires qui veulent pénétrer et circuler en touristes dans l'espace Schengen;
- la liberté de circulation à l'intérieur des frontières européennes pour les Européens et les détenteurs (non communautaires) d'un visa Schengen et le renforcement des frontières extérieures de l'Union grâce à l'adhésion progressive au système Schengen des nouveaux entrants et des pays qui ont

demandé une réserve pour sa mise en application (Italie, Grèce), et à la solidarité des pays européens dans les contrôles externes menés par les pays situés sur les frontières extérieures de l'Europe. Des accords de réadmission sont signés à partir de 1991 avec les pays non communautaires riverains ou voisins de l'Union européenne;

- l'adoption d'un système informatisé de contrôle, le SIS (système d'information Schengen) pour la mise en ligne des données nationales sur les "indésirables" (clandestins, déboutés du droit d'asile), obligeant tous les Etats européens à leur refuser le droit au séjour et à les expulser.

c) En 1990, les accords de Dublin définissent à l'échelon de l'Europe des Quinze une politique d'asile commune, assortie d'un dispositif de filtrage renforcé: notion de pays sûr, d'où on ne peut pas demander l'asile (mais cette mesure n'a pas de valeur contraignante), de demande manifestement infondée, de sanctions contre les transporteurs, solidarité entre pays européens dans le contrôle à l'entrée, un demandeur d'asile débouté ne pouvant, sauf exception, demander l'asile dans un autre pays de l'Union (pour éviter les demandes d'asile multiples et "en orbite"). Le CIREA (Centre d'Information, de discussion et d'échange sur l'asile) permet la solidarité dans le contrôle. Entre 1995 et 1997, seront définis des critères communs pour déterminer la qualité de réfugié. En 1998, un "papier" autrichien propose une politique d'asile autonome par rapport à la Convention de Genève sur les réfugiés de 1951, jugée inadaptée au profil des nouveaux demandeurs. Le protocole Aznar spécifie qu'il n'est désormais plus possible de demander l'asile en Europe quand on est originaire d'un pays de l'Union européenne (1997).

d) De 1990 à 1994, pour les étrangers, des règles communes sont définies à l'échelon européen pour lutter contre le séjour illégal (1990), harmoniser les règles du regroupement familial et définir une "préférence européenne" à l'emploi (1994).

e) En 1992, le traité de Maastricht fait de la liberté de circulation, d'installation et de travail l'un des attributs essentiels de la citoyenneté européenne (définie en son article 8) et distingue ainsi les Européens communautaires des non communautaires. La maîtrise des frontières et la politique de l'asile font partie du troisième pilier, c'est-à-dire du domaine des décisions intergouvernementales (Justice et affaires intérieures).

3.2 La citoyenneté européenne

Définie dans l'article 8 du traité de Maastricht de 1992 comme un élément de l'Union politique pour les Européens de l'Union, celle-ci comprend la liberté de circulation, d'installation et de travail à l'intérieur du territoire européen, le droit de vote et l'éligibilité aux élections locales et au Parlement européen, y compris pour les ressortissants européens résidant dans un autre pays que le leur, la protection diplomatique par un autre pays européen quand son

propre Etat n'est pas représenté dans un pays tiers, le droit de recourir au médiateur, de faire une pétition et de recourir à la Cour de Justice de l'Union européenne contre son propre Etat.

a) En 1997, le traité d'Amsterdam intègre "l'acquis Schengen" dans le traité de l'Union européenne et prévoit de faire passer l'asile et l'immigration du troisième pilier intergouvernemental au premier pilier communautaire. Mis en œuvre à partir de 1999 pendant une période transitoire de cinq ans, ce dispositif, s'il est accepté par les Etats-membres à l'unanimité, impliquera que les décisions seront prises par les instances communautaires, avec obligation, pour les Etats membres, de les mettre en œuvre. La Commission proposera une législation européenne soumise à la majorité qualifiée ayant force de loi. Mais il s'agit, malgré la perspective d'un mécanisme de co-décision où devraient progressivement disparaître les législations nationales relatives à l'entrée et à l'asile et être harmonisés des domaines traitant du séjour comme le regroupement familial et le statut des résidents non communautaires par rapport à celui des résidents communautaires, d'une communautarisation à géométrie variable dont ne font pas partie le Royaume Uni, l'Irlande et le Danemark, empreinte d'une idéologie sécuritaire et restrictive.

b) En 1999, le sommet de Tampere définit une politique d'immigration commune à partir d'une évaluation des besoins économiques et démographiques de l'Union européenne et de la situation des pays d'origine, et abandonne l'objectif de "l'immigration zéro". Cette évolution est interprétée comme une reprise de l'immigration de main d'œuvre légale, tout en reconnaissant le système de "préférence européenne", faute d'autre organisme régulateur du marché de l'emploi à l'échelon européen (ambiguïté sur la question des quotas, les Etats membres continuant à "faire leur marché" de main d'œuvre, qualifiée ou non, sur la scène internationale de façon individuelle).

c) En 2000: Adoption en décembre 2000 d'une convention Eurodac sur l'asile pour la comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile et des personnes ayant franchi irrégulièrement une frontière à partir d'une base de données informatiques. L'accès à l'information est ouvert à chaque Etat membre de l'Union Européenne.

- Création, en Septembre 2000, d'un Fonds européen pour les réfugiés, le FRE, pour cinq ans, chargé de l'accueil, de l'intégration et de l'aide au retour des réfugiés;
- Le traité de Nice (Décembre 2000) prévoit que les Etats membres passent, à partir de 2004, à la majorité qualifiée pour les décisions concernant l'immigration et l'asile. Le Conseil Européen de Nice adopte la Charte des Droits Fondamentaux. Sa rédaction a associé des représentants de la société civile aux personnalités sollicitées par les Etats. Bien que ce texte n'ait pas de valeur juridique contraignante, il présente l'intérêt de réaffirmer les principes citoyens de l'Union européenne: démocratie, libertés, droits sociaux, égalité

des sexes, non discrimination, droit d'asile. S'agit-il d'un plus petit dénominateur commun ou de nouvelles avancées?

Malgré le bouillonnement institutionnel qui entoure la mise œuvre progressive d'une européanisation des politiques migratoires, un certain décalage subsiste entre la frilosité de ces politiques, partagées entre la concertation européenne et l'exercice des souverainetés nationales et inspirées par le contrôle des frontières plus que par l'harmonisation des droits (droit de la nationalité, interprétation du droit d'asile, accès aux droits sociaux), et la réalité des flux migratoires, attirés par les besoins migratoires de l'Europe et la quête des droits de l'Homme. La complexité du système européen renforce le registre du contrôle (coopération européenne renforcée, adoption de l'acquis communautaire par les Etats candidats à l'Union), tout en faisant peu progresser l'harmonisation des politiques européennes, à cause du système de veto opposé par les Etats. Enfin, la superposition de plusieurs espaces normatifs de référence (Conseil de l'Europe, Parlement européen, Cour européenne des Droits de l'Homme, Cour de Justice de l'Union européenne) et l'existence de sous systèmes partiellement intégrés à l'Union (marché nordique du travail incluant la Norvège, inclusion du Danemark dans Schengen bien qu'il ne participe pas au système communautaire de contrôle des frontières, alors que la Norvège et l'Islande, extérieures à l'Union européenne, font partie du système Schengen) alourdit les mécanismes de décision.

Cependant, sans toutefois l'avouer à leurs opinions publiques, les Etats européens ont abandonné la philosophie exclusive du contrôle des frontières, pour s'orienter vers l'entr'ouverture de celles-ci.

Quelques idées ont peu à peu fait leur chemin:

- la confiance réciproque des Etats dans le contrôle des frontières et la solidarité dans le traitement des clandestins et des déboutés du droit d'asile;
- l'alignement progressif du droit des étrangers sur celui des nationaux, fondé sur la résidence et le droit de vivre en famille et non plus sur le travail;
- le principe du droit de vote local comme corollaire de la citoyenneté de résidence;
- l'organisation de relations privilégiées entre l'Europe et ses voisins, riverains de la Méditerranée;
- l'ouverture à l'Est, assortie de la suppression des visas Schengen (à l'exception de la Roumanie).

3.3 De Maastricht à Amsterdam, puis à Nice

De Maastricht à Amsterdam, des questions nouvelles sont posées: transferts de souveraineté avec le passage du "troisième pilier" (intergouvernemental) au premier (communautaire), effectivité de l'harmonisation des politiques d'immigration et d'asile, fin des politiques

nationales dans ce domaine et, par là même, du contrôle des citoyens sur les décisions, statut des résidents non communautaires.

3.3.1 Avant Amsterdam

Dans le traité de Maastricht du 7 Février 1992, l'asile et l'immigration font partie du "troisième pilier" relatif aux affaires intérieures et de justice. Les décisions sont prises à l'unanimité par le Conseil des Ministres avec l'accord de tous les Etats qui conservent ainsi l'exercice de leur souveraineté. C'est "l'acquis communautaire", qui correspond généralement au plus petit dénominateur commun des lois nationales: régime des visas, principe de l'opposabilité de l'emploi national à l'emploi étranger, modalités d'accès au statut de résident de longue durée, lutte contre l'immigration et le travail clandestins. Une seule convention, celle de Dublin, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1997, est venue ajouter un caractère juridiquement contraignant aux dispositions relatives à l'asile.

On définit par "acquis communautaire" l'ensemble du dispositif européen, établi notamment depuis les accords de Schengen et de Dublin, incluant la signature et l'application des accords de Schengen, de Maastricht et d'Amsterdam, relatif au contrôle des frontières externes de l'Union, à la libre circulation interne des Européens et aux accords de réadmission.

A l'échelon européen, la suppression des frontières intérieures est la seule ambition de la Commission européenne qui ait été mentionnée de façon ouverte: élimination des obstacles qui subsistent à la libre circulation. S'y ajoute un socle de règles minimales communes dans les domaines du franchissement des frontières extérieures des Etats membres, des politiques d'immigration à l'égard des pays tiers, de la lutte contre la drogue, la criminalité internationale et le terrorisme. Cette approche sécuritaire, concrétisée par les accords de Schengen et le système des visas aboutit à un déplacement des frontières: si les frontières intérieures s'estompent pour les Européens, elles se renforcent à l'intérieur des Etats entre les Européens et les non-Européens. Une banque de données informatisées -le système SIS (Système d'Information Schengen)- a été mise au point et vient compléter le dispositif. Des accords de réadmission signés avec les pays tiers et qui font de ceux-ci les garde-frontières du système Schengen, viennent parachever celui-ci avec pour objectif de lutter contre l'immigration clandestine. Ces pays s'engagent à reprendre sur leur territoire les personnes venues de ces pays ou ayant transité par eux avant de franchir illégalement les frontières de l'Union.

Cette stratégie de dissuasion concourt à une immigration stable dans les pays de l'Union et à une diminution des entrées. Mais on ne peut empêcher ici et là l'esquisse d'une Europe "à la carte": non participation ou réserves de certains pays à la mise en application totale (Royaume Uni, Irlande) ou partielle

(Danemark) des accords de Schengen, marché nordique du travail entre des pays de l'Union (Danemark, Suède, Finlande) et des pays non membres (Norvège, Islande).

L'“Europe à la carte”

Le Royaume Uni, l'Irlande du Nord et la république d'Irlande ne participent pas à la politique commune d'immigration et d'asile, bien qu'ils aient signé la Convention de Dublin sur l'examen des demandes d'asile. Quant au Danemark, membre de Schengen, il n'a pas souhaité être partie prenante des délibérations du Titre IV du traité d'Amsterdam sur l'immigration et l'asile, bien qu'il participe à la politique commune des visas. L'Islande et la Norvège, qui appartiennent à l'Union douanière nordique, et les pays candidats à l'Union européenne sont en revanche tenus d'adopter l'intégralité de l'acquis Schengen et de la coopération en matière de Justice et d'Affaires intérieures.

De plus, des lacunes subsistent même si les résolutions, accords et traités couvrent la plupart des objectifs: omission de certaines catégories professionnelles et manque de souplesse à l'égard des solutions humanitaires. Le cadre existe, mais chacun des Etats reste maître de son application (lutte contre l'immigration et le travail clandestins). Les Etats européens demeurent réticents à l'idée d'abandonner leur souveraineté au profit d'un contrôle européen des frontières.

3.3.2 Après Amsterdam

Le traité d'Amsterdam, signé le 2 Octobre 1997 par les quinze pays de l'Union a pour objectif de renforcer le processus dans le domaine du “troisième pilier”. La perspective d'une politique migratoire européenne commune supposerait le passage de cette question au “premier pilier” (communautarisation de ce domaine de souveraineté).

Dans un premier temps, asile et immigration sont soumis à des dispositions d'applicabilité communautaire et obligatoires pour les Etats qui doivent les introduire dans leur droit interne. Cependant, à titre transitoire, la règle de l'unanimité reste en vigueur pendant au moins cinq ans. Ce n'est que dans un second temps que s'appliquera la règle de la majorité qualifiée, le Conseil des Ministres européens prenant des décisions qui pourraient être imposées aux Etats, ce qui correspond à un abandon de souveraineté. Mais tous les Etats doivent, au préalable, donner leur accord à l'unanimité pour passer à cette phase de co-décision communautaire.

Cette évolution, radicale à terme, du processus de décision, marque-t-elle la fin de l'exercice de la souveraineté dans ce domaine et ainsi la fin d'un débat démocratique et d'une législation nationale sur l'entrée et le séjour? Quelle sera l'efficacité d'un dispositif décidé par une instance et appliqué par une autre

quand les Etats devront le mettre en œuvre contre leur gré et avec une expérience du terrain dont Bruxelles est dépourvue?

Plus largement, est-ce la fin des politiques nationales d'immigration? On peut néanmoins escompter un atout essentiel à cette évolution: celui de dépassionner un débat encombré par l'excessive politisation du problème quand la décision se fera toute entière à Bruxelles. Des questions nouvelles vont se poser, comme celle de l'opportunité ou non de l'ouverture des frontières (sommet de Tampere d'octobre 1999 et rapports des Nations Unies et du BIT sur le vieillissement des populations européennes et le manque de main d'œuvre), le recours à des quotas de main d'œuvre, l'harmonisation du statut des ressortissants des pays tiers. Une prise de conscience s'impose pour constater qu'il n'y a plus de réponse nationale effective et qu'une politique souterraine par peur des effets d'opinion est porteuse d'effets pervers.

4. Politiques des Etats

4.1. Les politiques d'entrée

Ce qui frappe, c'est la diversité des situations migratoires dans les pays européens du fait de l'histoire (ancienneté ou non de la migration, passé colonial ou non), de la géographie (insularité ou frontières terrestres, voisinage ou non avec des pays de l'Union), des philosophies relatives à la citoyenneté, à l'identité, à l'intégration (tendances assimilationnistes ou communautaristes), du droit de la nationalité (droit du sol/droit du sang).

De fait, l'Europe a à la fois une vieille tradition d'émigration (vers les Etats-Unis, le Canada, l'Australie, l'Amérique latine, l'Afrique, l'Asie, d'Est en Ouest de l'Europe), de réfugiés (échanges de populations, demandeurs d'asile, "retournés" ethniquement apparentés) et une pression migratoire qui se maintient malgré la suspension de 1974: depuis les années 1990, les flux se dirigeant vers l'Europe sont supérieurs à ceux allant vers les Etats-Unis (900.000 en 1992 vers l'Europe des Douze contre 750.000 vers les Etats-Unis, 200.000 vers le Canada, 80.000 vers l'Australie; 1.300.000 vers l'Europe des Quinze en 1996 contre 915.000 vers les Etats-Unis, 216.000 vers le Canada et 85.800 vers l'Australie).

Partout, on constate cependant un tassement des entrées légales, dû en partie à l'adoption de législations dissuasives par les pays européens depuis 1990 (France: lois de 1993, 1997 et 1998; Allemagne: loi de 1990 sur l'entrée et le séjour, de 1993 sur l'asile et de 1999 sur la nationalité; Royaume Uni: loi sur l'asile de 1996 et Livre Blanc sur l'immigration de 1998; Italie: loi de 1990 sur l'entrée et le séjour, suivie de plusieurs régularisations comme en Espagne, Portugal et Grèce; Autriche: loi de 1997). Autre point commun entre les pays européens: le droit au séjour est aujourd'hui davantage lié à la durée du séjour antérieur qu'au travail, ce qui n'était pas le cas durant les décennies 1960 et 1970. Mais des divergences subsistent entre pays européens quant à la durée des

titres de séjour, à l'interprétation du droit d'asile, à la lutte contre l'immigration clandestine, à l'accès à la nationalité du pays d'accueil, à l'appartenance ou non à l'espace Schengen. L'asile en Europe est marqué par une crise aiguë depuis 1992 par suite des restrictions de l'accès au statut de réfugié et par une inégale répartition des demandeurs entre pays européens (l'Allemagne a reçu les trois-quarts d'entre eux depuis 1945).

Partout en Europe, la migration de masse est considérée comme une exception historique, au séjour provisoire, avec vocation éventuelle au retour, malgré la sédentarisation du plus grand nombre. Les politiques d'entrée s'inspirent de cette réticence à reconnaître la légitimité de la présence étrangère: pressions de l'opinion publique, manifestations de xénophobie, crainte endémique d'une invasion venue du Sud et de l'Est. Ainsi, presque tous les pays d'immigration européens, qui ont suspendu leurs entrées de main d'œuvre salariée en 1973 (Allemagne) et 1974 (précédés par le Royaume Uni en 1962), ont modifié leurs législations dans un sens restrictif et les ont mises à l'heure européenne à la fin des années 1980 et au cours des années 1990, tandis que les nouveaux pays d'accueil se sont dotés de politiques migratoires à la même période (Italie, Espagne, Portugal, Grèce). Le contrôle s'est renforcé non seulement à l'entrée (système des visas, mis en œuvre à partir de 1986 en application des accords de Schengen de 1985, sanctions contre les transporteurs de passagers, Système d'Information Schengen -SIS- contre les clandestins récidivistes tentant de franchir à plusieurs reprises les frontières de la "forteresse Europe"), mais aussi, à distance (accords de réadmission en vertu desquels les Etats non européens frontaliers de l'Europe des Quinze s'engagent à reprendre sur leur territoire les clandestins dont on a pu établir qu'ils étaient leurs ressortissants ou qu'ils avaient transité par chez eux).

Si les procédures sont harmonisées à l'entrée ou en passe de l'être (les pays de l'Est candidats à l'Union européenne doivent adopter l'ensemble du dispositif européen de contrôle des entrées, assorti d'engagements relatifs à l'asile et aux droits de l'homme), les dispositions relatives au séjour restent du ressort de la souveraineté des Etats. Elles sont à la source de grandes disparités entre les pays d'accueil: durée des titres de séjour variable (un an, trois ans, cinq ans, dix ans...), admission au travail immédiatement après l'entrée ou à la suite d'un temps de présence défini, accès variable aux droits sociaux, diversité de l'interprétation de la Convention de Genève relative à l'asile, du traitement social des demandeurs en cours de procédure -avec ou non droit au travail- et variété des formes d'asile territorial d'un Etat à l'autre, pluralité des définitions du regroupement familial (quant aux ayants droits) et des codes de la nationalité donnant accès à l'acquisition de celle du pays d'accueil. Tous ces éléments viennent s'ajouter à l'attraction diverse et sélective du marché du travail, des salaires, de l'Etat-providence, des niches d'emploi sectorielles ou de

l'installation, préalable ou non, de réseaux familiaux sur place dans chaque pays d'accueil.

Quelques convergences cependant peuvent être observées, concernant les flux d'entrée: après la poussée migratoire des années 1980, son tassement, à partir de 1992-1993, puis la reprise de l'immigration à partir de 1997-1998 dans la plupart des pays européens (France, Norvège, Pays-Bas, Suède, Autriche, Espagne, Italie, Belgique, Hongrie, Danemark, Luxembourg), les pays européens ont répondu sous la forme de modifications fréquentes des lois en vigueur. Partout, on observe la mise en place de nouvelles législations au tournant des années 1990 sur l'entrée, le séjour et la nationalité. En France, une abondante législation a suivi l'alternance des majorités tout au long des années 1980-2000. Les dernières en date sont les lois de 1998 (loi "Chevènement" sur l'entrée, le séjour et l'asile, dite loi RESEDA, et loi "Guigou" sur la réforme du droit de la nationalité). Au Royaume Uni, une loi de 1981 a réformé la nationalité, suivie d'une loi sur l'asile de 1996 et d'une nouvelle législation sur l'entrée et le séjour mise en vigueur en 1999. En Allemagne, suite à de nombreux débats sur l'asile, une nouvelle loi a été adoptée en 1993, avec pour effet de réduire de moitié le nombre des demandeurs et la réforme de la nationalité introduisant davantage de droit du sol dans ce pays de droit du sang a été adoptée, après encore bien des débats, en 1999. La législation sur l'entrée et le séjour a été modifiée en 1990. En Italie, une nouvelle loi de mars 1998 sur l'entrée et le séjour, établit des quotas annuels d'entrants, assortie d'une sévérité accrue à l'égard de l'immigration clandestine, d'un dispositif relatif à l'intégration et a été suivie d'une nouvelle régularisation en 1999. Au Portugal, la nouvelle loi du 8 août 1998 permet la mise en œuvre du dispositif de Schengen (avec sept types de visas) et d'une politique d'intégration. En Espagne, la nouvelle loi du 1^{er} février 2000 renforce le contrôle aux frontières, les sanctions contre les trafics de main d'œuvre, une politique d'intégration, un dispositif de lutte contre le racisme et les discriminations et une régularisation des sans papiers au bout de deux ans de séjour. Au Danemark, une loi de juin 1998 définit la politique d'intégration. En Suède et en Grèce, de nouveaux codes de la nationalité ont été votés en 1999, introduisant davantage de droit du sol. D'autres législations se multiplient à l'Est concernant l'entrée et le séjour (République tchèque janvier 2000, Pologne 2000, Hongrie 1994, Slovaquie 1995, Bulgarie 1998 et 2000, Roumanie ordonnance de 1999). Cette convergence dans la diversité inclut le recours aux régularisations, y compris en France (circulaire Chevènement de 1997): Italie, quatre régularisations (1986, 1990, 1995, 1998), Espagne (1991, 1996, 2000), Portugal (1993, 1996), Grèce (1997), Belgique (2000). D'autres pays, comme l'Allemagne, se constituent un "matelas" de clandestins avec les déboutés du droit d'asile, mais la régularisation n'y est pas envisagée.

Les politiques de régularisation des sans papiers

Bien que les manifestations des sans papiers s'inscrivent de longue date dans une tradition de mobilisation héritée des grèves de la faim des années 1970, notamment en France (contre la circulaire Marcellin-Fontanet de 1972 qui supprimait les possibilités de régularisation, puis en 1980 avec les Turcs de la confection), ce sont les nouveaux pays d'immigration (Italie, Espagne, Portugal et Grèce) qui régularisent, le plus souvent dans l'urgence, pour dégonfler le "matelas" de clandestins et donner ainsi des gages de bonne gestion des flux migratoires aux pays du nord. Ainsi, l'Italie (1986, 1990, 1995, 1998), y a procédé abondamment (par groupes de 250.000 régularisations), suivie de l'Espagne (1991, 1996, 2000), du Portugal (1993, 1996) et de la Grèce. Mais d'autres pays européens y ont eu recours aussi: la France (1981 et 1997) et la Belgique (2000), même si l'immigration clandestine y est parfois un tabou (Allemagne).

En France, lors de la première régularisation de 1981, sur 150.000 demandes, 142.000 dossiers furent régularisés selon des critères prenant en compte la stabilité dans le travail et la durée d'installation en France, car l'immigré était encore essentiellement considéré comme un travailleur. La plupart des régularisés appartenaient aux nationalités qui avaient le plus contribué aux vagues migratoires antérieures à 1974. En 1981 et 1997, aucune régularisation officielle n'a eu lieu. Le 22 juin 1997, la circulaire du Ministre de l'Intérieur Jean-Pierre Chevènement prévoit de légaliser notamment les sans papiers ayant des liens familiaux en France. Sur les 150.000 demandes de régularisation, 90.000 sans papiers ont obtenu une carte de séjour d'un an renouvelable, mais 60.000 d'entre eux, souvent installés de longue date en France, sont restés clandestins faute de répondre aux critères exigés: ce n'est plus le lien de travail mais le lien familial qui constitue désormais la pierre angulaire de l'édifice. Les régularisés appartiennent à des nationalités beaucoup plus variées, la majorité ont une vie familiale avec de jeunes enfants, sont plus âgés et incluent davantage de femmes qu'en 1981.

Malgré les spécificités dues à l'histoire et à la géographie de chacun des pays européens qui ont, un peu "leurs étrangers", les politiques d'admission tendent vers la convergence:

- partout en Europe, le contrôle des frontières reste considéré comme une priorité et le principe de la suspension des flux migratoires pour les salariés est maintenu, à l'exception des Européens, même s'il est aujourd'hui contesté pour des raisons à la fois économiques et démographiques (pénuries de main d'œuvre) et éthiques (immigration clandestine, atteintes aux droits de l'Homme). Le régime de l'opposabilité de l'emploi s'applique systématiquement à tous les non Européens qui cherchent à entrer sur le marché du travail. L'immigration familiale reste la principale source d'entrée,

suivie de la demande d'asile, des étudiants et des entrants qualifiés échappant à l'opposabilité;

- le droit de résidence est désormais lié davantage à la durée du séjour antérieur qu'au travail. Il en va de même des dispositifs de régularisation des sans papiers qui mettent davantage l'accent (notamment en France) sur les liens familiaux que sur la possession d'un contrat de travail. Il s'agit là d'une évolution importante vers la citoyenneté de résidence, dans un contexte où se dessine la revendication d'une égalisation des droits entre résidents européens et non européens.

Mais de nombreuses divergences subsistent:

- quant au droit d'entrée pour les demandeurs d'asile, compte tenu des interprétations de la Convention de Genève selon les Etats européens où entrent en jeu des considérations de politique étrangère;
- quant au droit au séjour, faute d'harmonisation de la durée des titres, de l'accès aux droits sociaux ou au travail dans le cadre des procédures de regroupement familial;
- les instruments de lutte contre l'immigration clandestine diffèrent également: sanctions contre les employeurs, contre les transporteurs, régularisations non coordonnées dans le temps d'un pays à l'autre des clandestins, quotas de main d'œuvre pratiqués ici et non là, pratiques des visas;
- la marche à l'eupéanisation est entravée par la forte dépendance de chacun des Etats à l'égard de son opinion publique, ce qui les entraîne à poursuivre des politiques d'immigration spécifiques définies par une législation nationale portant sur tout ce qui échappe à l'entrée (séjour, conditions de l'asile et accueil, nationalité et citoyenneté, intégration).

La convergence domine, aussi bien dans les points forts (politiques d'entrée) que dans les points faibles (sanctions contre les employeurs, immigration clandestine, reconductions à la frontière, réticences à appliquer des quotas tout en pratiquant de façon souterraine des exceptions pour certaines catégories d'emplois). La transparence réciproque et la concertation sont nécessaires pour une meilleure coordination des politiques nationales d'immigration. Seuls l'asile et le regroupement familial ont été retenus dans la proposition de directive européenne de 2001 (Vitorino) pour faire l'objet d'une harmonisation débouchant sur la première législation européenne sur l'immigration d'ici l'été 2001. Les disparités entre les systèmes nationaux finissent par créer des distorsions et une absence d'effectivité des politiques migratoires.

4.2. Réfugiés et demandeurs d'asile

La question des réfugiés a commencé à se poser au milieu des années 1970, quand les pays européens ont fermé leurs frontières aux migrants économiques et quand les crises du Tiers Monde (Afrique, Amérique centrale et

Asie) ont produit des flux croissants de demandeurs d'asile. A l'Est, la montée des nationalismes, suite à l'éclatement du bloc soviétique, a contribué à élargir la liste, parfois au sein même de ces pays (Russie, Ukraine), l'ex-Yougoslavie en offrant l'exemple le plus criant. Au Sud, l'émergence de mouvements extrémistes à caractère religieux ou ethnique a mis en marche des cohortes de plus en plus importantes de demandeurs d'asile. Depuis les années 1990, cette question n'a cessé d'interpeller les politiques publiques: accords de Schengen (1985, limités aux signataires) et de Dublin (15 juin 1990, à l'échelon de l'Union européenne), modification de l'article 16 de la Loi Fondamentale en Allemagne (16 mai 1993), réforme constitutionnelle en France pour mettre en œuvre les dispositions européennes (25 novembre 1993), incorporation de la politique de l'asile dans les législations des pays européens relatives à l'entrée et au séjour, celle-ci devenant parfois un instrument parmi d'autres de la maîtrise des flux migratoires.

Une nouvelle figure du demandeur d'asile se profile: à l'individu, candidat au départ car il est physiquement et personnellement menacé en raison de ses idées politiques et fort éloigné socialement du migrant économique (la Convention de Genève de 1951, qui définit le droit d'asile, a été adoptée dans un contexte de guerre froide où le dissident d'Europe de l'Est constituait le profil type du réfugié), tend à succéder aujourd'hui le demandeur d'asile collectif, quand il s'agit d'un groupe de population en danger pour des raisons ethniques, religieuses, ou même sexuelles, qui partage souvent avec le migrant économique la pauvreté et l'injustice sociale et pour lequel l'établissement de menaces personnelles est parfois difficile à établir. Les improvisations auxquelles ont donné lieu ces situations nouvelles constituent souvent autant de précarisations du droit d'asile (asile territorial, humanitaire, protection temporaire) et s'inscrivent de plus en plus dans un cadre européen (une proposition autrichienne dissociant le régime européen de l'asile de celui de la Convention de Genève, jugée inadaptée, avait été formulée en 1998). Le droit d'asile en Europe, en crise depuis plus de dix ans, est menacé par une double dérive, sécuritaire et humanitaire, risquant de confiner à l'arbitraire et de s'éloigner de la philosophie universaliste des droits de l'homme.

La crise de l'asile politique a atteint son sommet en 1992 quand, en un mois, plus de 800.000 demandes d'asile ont été enregistrées dans les Etats signataires de la Convention de Genève. En Allemagne, les chiffres ont atteint leur apogée à cette date (438.000 en 1992), avant de décroître rapidement, suite à la réforme de 1993 (127.000 en 1994). Cette évolution de la demande s'explique aussi par une plus grande mobilité des populations, due à des moyens de transport plus accessibles et à des pays d'accueil qui se font plus proches à cause des media. Ainsi, jusqu'en 1973 en Europe, les réfugiés étaient surtout européens et l'attention était portée en priorité à l'accueil et au statut de réfugié. Depuis, le souci de la maîtrise des flux de demandeurs l'a emporté, le petit nombre de ceux

qui obtiennent le statut servant de dissuasion à l'égard des éventuels candidats. Pourtant, des pays ravagés par des guerres civiles violentes ne génèrent pas automatiquement un flux de demandeurs d'asile vers l'Europe, car pour s'installer, il faut des filières, une connaissance des procédures, de l'argent: là encore, ceux qui partent vers les pays riches sont rarement les plus démunis.

Si l'Europe est beaucoup moins touchée que les pays du Tiers Monde, producteurs mais aussi récepteurs de flux de demandeurs d'asile, elle est aussi très inégalement confrontée à ceux-ci. Les pays européens sont, du fait de leur passé colonial pour certains, de leur situation géopolitique pour d'autres, de leur tradition en matière d'asile pour d'autres encore, diversement confrontés au phénomène des réfugiés. S'y ajoutent de sensibles différences juridiques sur l'interprétation du droit d'asile et sur les critères donnant droit au statut, ce qui rend difficile le traitement de la question à l'échelle communautaire. Ainsi, depuis 1945, l'Allemagne de l'Ouest a accueilli à elle seule près de la moitié de l'ensemble de demandeurs d'asile qui frappaient aux portes de l'Europe occidentale du fait de son droit d'asile constitutionnel (article 16.2 de la Loi Fondamentale du 23 mai 1949, modifié par la loi de 1993). Dans certains pays, comme en France depuis la loi Reseda de 1998, plusieurs statuts peuvent coexister, l'asile conventionnel (celui de la Convention de Genève), l'asile territorial (pour une durée limitée et de façon discrétionnaire) et l'asile constitutionnel (pour les "combattants de la liberté"). Les réponses peuvent aussi varier pour un même requérant en fonction des liens diplomatiques avec tel pays ou région du monde du pays auquel il s'adresse: ainsi les réfugiés de l'ex-Yougoslavie, les Algériens, les Tamouls ont pu avoir une réponse différente selon le pays d'accueil, faute d'une politique étrangère commune entre Européens. Les institutions européennes en appellent à une coordination des politiques, pour lutter contre leurs effets pervers (demandeurs d'asile en orbite, demandes d'asile multiples), de même que les pays européens les plus concernés (Allemagne, Autriche, favorables à un "partage du fardeau").

La Convention de Dublin (1990) entendait éviter la multiplication de deux types de situations: le cas des demandes d'asile multiples, successives ou simultanées, présentées par un même étranger dans plusieurs Etats et le cas des demandeurs "sur orbite", renvoyés d'un pays à l'autre, d'un aéroport à l'autre, pour lequel aucun Etat ne se reconnaissait compétent et qui ne parvenait pas à obtenir le statut de réfugié. Mais elle réaffirme la primauté de la Convention de Genève (28 Juillet 1951), modifiée par le Protocole de New York du 31 Janvier 1967 (extension de la zone d'application géographique de la Convention) et rappelle que l'examen des demandes d'asile et le statut de réfugié demeurent du ressort du droit national de chacun des Etats. Les Conventions de Schengen et de Dublin prévoient qu'un demandeur d'asile ne pourra déposer sa demande qu'auprès d'un seul pays de l'Union européenne, la décision de ce pays valant pour les autres. Des notions plus restrictives ont ensuite gagné du terrain dans les

débats européens: notion de pays sûr (pays d'origine ou pays de premier asile d'où on ne peut demander l'asile, remplacée depuis 1993 par "pays où en règle générale il n'existe pas de risque sérieux de persécution"), notion de demande manifestement infondée (Conférence de Londres de décembre 1993), sanctions aux compagnies aériennes transportant des illégaux même s'ils sont potentiellement demandeurs d'asile, procédures accélérées de traitement des demandes (réforme de l'OFPRA, en France, en 1989 avec introduction de la dactyloscopie et réforme du droit d'asile en Allemagne en 1993).

La convergence de vues pour une politique plus restrictive est à l'ordre du jour et se discute souvent dans le secret. Ainsi, les millions d'ex-Yougoslaves victimes de la guerre civile, qui n'ont pas été persécutés personnellement n'ont généralement pas pu se prévaloir de la protection issue des instruments d'harmonisation européens et de l'interprétation de la Convention de Genève. Aussi, apparaît une nouvelle catégorie de personnes, vivant dans un no man's land juridique: ceux qui ne peuvent obtenir le statut de réfugié mais qui ne peuvent pas être expulsés, pour raisons humanitaires; ceux qui fuient l'arbitraire, la pauvreté, l'injustice sociale et pour lesquels la preuve de menaces personnelles exercées par l'Etat à leur encontre est parfois impossible, car ce n'est pas l'Etat qui est en cause, hormis son incapacité à assurer la sécurité de ses ressortissants, mais plutôt une partie de la société civile.

Les réponses des pays d'accueil à cette situation inédite sont variables selon les pays, qui rechignent souvent à reconnaître la situation des pays de départ comme définitive, de peur de cautionner ainsi la victoire contestée d'un groupe ou d'une ethnie. D'où l'apparition de réfugiés humanitaires, au séjour temporaire, le développement de l'asile territorial au gré des Etats d'accueil, l'assignation dans des camps, la délivrance de visas de transit vers d'autres destinations, la création de zones internationales dans les aéroports: autant de dispositifs aussi provisoires que discrétionnaires, dépendants d'opinions publiques nationales, alors que la politique d'asile se veut européenne. Une certaine déréglementation se fait jour par rapport au système de Genève, menacé par une lame de fond faisant des demandeurs d'asile une population de plus en plus vulnérable. Les chiffres d'obtention du statut de réfugié dans les divers pays européens le montrent (entre 5 et 10% des demandeurs en première instance), tout comme l'encombrement des instances de recours (90 % des cas, quand elles existent). Ces grandes tendances à la baisse du taux de reconnaissance du statut et du développement de l'asile temporaire s'inscrivent dans un autre contexte, difficile à concilier avec l'europanisation: la disparité des procédures et des instances de délivrance du statut, l'absence d'harmonisation des critères à l'échelon européen et la difficulté d'homogénéiser des procédures souvent juridictionnelles, donc indépendantes. Faut-il alors réformer le droit d'asile? Modifier la Convention de Genève? Ou bien réaffirmer les principes énoncés par celle-ci?

4.3. Le “Vivre ensemble”

Il constitue, malgré des philosophies différentes relatives à l'intégration, l'objectif poursuivi par tous les pays européens, mais il est fonction d'une très grande disparité de situations.

Disparité quant au volume et à la concentration des nationalités entre les pays d'accueil: 60% des ressortissants étrangers vivent dans seulement 4 ou 5 pays. Si les Turcs (plus de deux millions) sont les plus nombreux, suivis des ex-Yougoslaves (un million), des Italiens et des Marocains, certaines nationalités ne vivent que dans un seul pays (97% des Algériens et les deux-tiers des Portugais et des Tunisiens vivent en France); 80% des Grecs, 72% des Turcs, 68% des Polonais et des ex-Yougoslaves vivent en Allemagne qui est, de loin, le premier pays d'accueil d'Europe, sans compter quelques deux millions d'Aussiedler, Allemands de souche venus d'Europe de l'Est; la presque totalité des Irlandais et des ressortissants du Commonwealth se trouvent au Royaume Uni. 60% des étrangers installés ont plus de dix ans de séjour. On trouve alors des implantations de types diasporique et d'autres qui se trouvent dans une relation bilatérale avec leur pays d'accueil, situation souvent héritée d'un passé colonial (Indo-Pakistanaï au Royaume Uni, Maghrébins en France, Turcs en Allemagne).

Le droit de la nationalité est tout aussi partagé entre pays de droit du sol (Royaume Uni, Irlande), de droit du sang (Allemagne, Autriche, Danemark, Finlande, Grèce, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Suisse) ou mixtes, avec souvent prééminence du droit du sang (Belgique, Italie, Espagne, Portugal, France). Sous l'effet des migrations, presque tous les pays européens ont modifié leur législation au tournant des années 1990 (France: lois de 1993 et de 1998, Allemagne: loi de 1999, Royaume Uni: loi de 1981, Espagne loi de 1990).

Quant à l'intégration, il n'y a pas de “modèle” plutôt assimilationniste ou plutôt communautariste, tant l'histoire (anciens et nouveaux pays d'accueil), les conceptions du lien social, les populations en présence, l'importance des situations locales pèsent lourdement sur les modalités du vivre ensemble. Partout, l'intégration progresse, malgré le chômage et les discriminations et en dépit de discours empruntés au registre de l'imaginaire, du sécuritaire et du stratégique. Mais les instruments privilégiés de l'intégration diffèrent selon les pays d'accueil. En France, la politique de la Ville est à l'origine d'une gestion territorialisée de l'intégration, mise en place à partir de 1990 sur des critères de zonage géographique et socio-économique. Au Royaume Uni, la politique de lutte contre les discriminations (mise en œuvre par la Commission pour l'égalité raciale, créée en 1976) a pris une avance institutionnelle sur le terrain de l'égalité des chances. En Allemagne, l'intégration est décentralisée par les länders et effective surtout par le travail et l'habitat. Dans les nouveaux pays d'accueil (Italie, Espagne, Portugal) les associations jouent un très grand rôle dans les politiques locales d'accueil et d'insertion. En Europe du Nord, le droit de vote

local pour tous les étrangers est reconnu dès 1975 en Suède et au tournant des années 1980 aux Pays-Bas, Norvège et Danemark. Mais les pays européens doivent aussi faire face à une immigration plus mobile, installée dans la mobilité, qui n'aspire pas nécessairement à l'installation, organisée en réseaux migratoires qui parfois concurrencent les Etats dans la possibilité de franchir les frontières et de proposer des structures d'accueil qui ne sont pas toujours intégrationnistes.

Malgré la marche vers une certaine convergence des droits des résidents (la distinction résidents/non résidents se substitue peu à peu à celle différenciant les Européens des non Européens, qui elle-même remplaçait l'opposition entre nationaux et étrangers), l'harmonisation des politiques de séjour tarde, du fait de la résistance des souverainetés nationales dans des domaines aussi emblématiques pour leur identité que le droit de la nationalité (même si l'équilibre droit du sol/ droit du sang s'esquisse peu à peu) et de l'importance des politiques locales dans la mise œuvre de l'intégration au quotidien (du fait du principe de subsidiarité). L'intégration en Europe est donc loin d'emprunter les voies de l'eupéanisation, malgré un consensus mou sur l'objectif du "vivre ensemble".

Le principe de subsidiarité, consacré par le traité de Maastricht, inspiré du système fédéral allemand de compétences entre l'Etat et les Länder, est destiné à rendre l'Europe plus proche des identités locales et nationales qui la constituent. L'intervention de l'Union se limite, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, aux points sur lesquels les objectifs de l'action engagée ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les Etats membres (article 3b du Titre II du Traité). Ainsi, elle ne doit pas régenter la vie des citoyens, ne doit intervenir que dans les domaines d'intérêt commun, valoriser la diversité et respecter les spécificités des Etats, des régions et des professions, mais discrètement, confier la mise en œuvre des actions aux collectivités locales et aux administrations nationales pour rester proche, transparente et accessible aux citoyens. Ce principe s'impose au Conseil, au Parlement et à la Commission qui examinent les textes et décident du bien-fondé d'une intervention communautaire.

Deux modèles prévalent:

- le modèle post-colonial (France, Royaume Uni, Pays-Bas et, à un moindre degré, Espagne et Portugal);
- le modèle fonctionnel des «gastarbeiter» (Allemagne, Suisse, Luxembourg) auxquels se rattachent aujourd'hui l'Italie et la Grèce, avec un décalage dans le temps et une absorption *a posteriori* d'une immigration clandestine qui s'est auto-recrutée.

Aujourd'hui, ces deux modèles connaissent une certaine convergence de fait et cohabitent avec la superposition de plusieurs profils migratoires,

comme en France. Trois instruments privilégiés sous-tendent les politiques d'intégration:

- a) le droit de la nationalité, plus ou moins "absorbant" selon que les pays d'accueil font une place plus ou moins large au droit du sol et à la durée de résidence pour l'acquisition de la nationalité;
- b) la situation du marché du travail, instrument-clé de l'intégration et de la socialisation par la communauté d'expérience et le militantisme syndical;
- c) les politiques d'égalité des chances: politique de la Ville (école, logement), politique de lutte contre les discriminations raciales, promotion de la citoyenneté participative grâce au développement de la vie associative et du droit de vote local.

4.3.1 Le droit de la nationalité

Il a été récemment modifié dans la plupart des pays européens, alors qu'il était parfois resté inchangé pendant trente à quarante ans. Il s'agit d'un enjeu hautement politisé car il constitue le noyau dur de l'identité qui échappe à la convergence des politiques européennes: les longs débats qui ont abouti à la réforme des codes de la nationalité en France (1993 et 1998) et en Allemagne (1999) le montrent aisément, bien que la citoyenneté européenne, qui énonce les droits des Européens en les différenciant des non-Européens dépende de la définition que chaque pays a de ses nationaux. On observe néanmoins une tendance à l'équilibre entre droit du sol et du droit du sang dans les pays qui ont pris en compte le facteur migratoire dans leurs réformes de la nationalité depuis les années 1980, car le lien entre présence d'une immigration installée et ouverture du droit de la nationalité est récent en Europe, beaucoup de pays européens ayant eu une philosophie de l'accès à la nationalité (France, Allemagne, Royaume Uni) bien avant leur devenir de pays d'immigration. De plus, les phénomènes de double nationalité se développent chez les non-Européens, du fait de liens coloniaux et de l'ancienneté de la résidence: celle-ci peut être de fait ou de droit, selon qu'existent ou non des accords bilatéraux relatifs à celle-ci, avec l'éventuel développement d'un potentiel électoral dans les pays d'accueil et de départ, comme cela existe entre les Etats-Unis et le Mexique.

Parmi les plus récentes réformes du code de la nationalité, citons:

- l'Allemagne, où le nouveau code est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2000 en vertu de la loi de 1999 qui fait une plus large place au droit du sol pour les résidents nés en Allemagne et qui y ont résidé durablement;
- la Grèce, où un nouveau code a été adopté le 30 Mai 1999;
- la Suède où le dispositif adopté en 1999 a introduit davantage de droit du sol dans ce pays de droit du sang;
- la France où, suite à la loi de 1993 qui restreignait l'accès à la nationalité pour certaines catégories d'étrangers nés en France et y ayant durablement

résidé, la loi de 1998 a marqué un retour à l'automaticité de l'acquisition de la nationalité française pour les jeunes nés en France de parents étrangers.

En Allemagne, le bilan de l'accès à la nationalité allemande est maigre: 85% des parents étrangers ne souhaitent pas que leurs enfants aient accès à la nationalité. Trois millions d'adultes remplissent les conditions de séjour pour devenir allemands mais n'ont pas fait la demande. Des facilités sont accordées à certaines catégories d'étrangers, comme les informaticiens (cinq ans de séjour maximum).

Les Aussiedler constituent une catégorie particulière. Le terme est appliqué aux émigrants d'origine allemande (par la langue et la culture) qui s'étaient installés dans les régions d'Europe de l'Est (la "grande Russie" de Catherine II, la Pologne, la Roumanie et la Hongrie). Plus communément appelés "Allemands de la Volga", ils ont quitté les principautés allemandes (Souabe, Hesse, Bavière) il y a longtemps (entre 250 et 850 ans), non pas comme Allemands mais comme ressortissants de ces principautés. Ils n'avaient jamais eu la nationalité allemande auparavant. Celle-ci leur a été accordée en vertu du droit de la nationalité, initialement défini en Allemagne par le droit du sang. Pourtant la question des Aussiedler est récente: elle est apparue à la fin des années 1980 au moment de la chute du mur de Berlin. Plus de deux millions d'entre eux ont rejoint l'Allemagne à ce titre et ont acquis la nationalité allemande. Deux autres millions environ sont encore à l'Est, notamment dans les "rayons allemands" du Kazakhstan, de la Sibirie et de la Volga. Définis comme des "Allemands ethniques", installés à l'extérieur des frontières orientales de l'Allemagne depuis parfois plusieurs siècles, ils ont été 2,3 millions à retourner en Allemagne depuis 1990, pour les deux tiers au titre du regroupement familial. Des restrictions ont été introduites quant aux conditions requises pour entrer et bénéficier de la nationalité allemande: limitation de la requête aux seuls ressortissants de l'ex-URSS, entrées fixées à 100.000 Aussiedler par an, obligation d'avoir été enregistré comme Allemands sur leur passeport soviétique avant 1991, nécessité de satisfaire à des tests de langue allemande avant d'entrer, tentative de fixer sur place, en Russie et au Kazakhstan, les Allemands ethniques ou se revendiquant comme tels dans les "rayons allemands" où ils bénéficient de politiques d'aide au développement. Depuis 2000, les Aussiedler doivent signer une convention avec un moniteur d'intégration et s'engager à apprendre l'allemand. Des plans individuels d'intégration ont été mis en place.

Au Royaume Uni, l'originalité de la nationalité réside dans l'émergence progressive de la citoyenneté du Royaume Uni, où les sujets sont devenus citoyens. Au fur et à mesure que le pays se défait de son empire et traite ses sujets comme étrangers, la citoyenneté se réduit progressivement à la naissance et à la résidence au Royaume Uni. Plusieurs étapes marquent cette évolution:

- La loi de 1948 définit six catégories de citoyenneté:
 - les citoyens du Royaume Uni et des colonies (droit du sol);

- les citoyens des pays indépendants du Commonwealth;
- les citoyens britanniques d'Irlande (par enregistrement après douze mois de résidence au Royaume Uni);
- les sujets britanniques dans les dominions indépendants n'ayant pas de loi sur la citoyenneté;
- les personnes sous protection britannique;
- les étrangers.

Une distinction est effectuée entre le Royaume Uni et le nouveau Commonwealth (Inde, Pakistan, etc.) et entre le Royaume Uni et l'ancien Commonwealth (Canada, Australie, Nouvelle Zélande):

- La loi de 1961 ("Commonwealth Immigrants Act") établit une dissociation entre la citoyenneté et le droit d'entrer sur le sol britannique;
- La loi sur l'immigration de 1971 restreint les droits des citoyens du Commonwealth entre:
 - les "patrials" (personnes nées de souche britannique, c'est-à-dire "les blancs");
 - les "non patrials" (populations sans ascendance britannique: gens "de couleur");

Les pays où les "patrials" sont nombreux sont l'ancien Commonwealth (Australie, Canada, Nouvelle Zélande). Ils ont le droit d'entrer au Royaume Uni.

Les autres, du "Nouveau Commonwealth" (Inde, Pakistan, populations du Sud-est asiatique, Afro-caraibéens) sont soumis à une réglementation de plus en plus sévère:

- La loi sur la nationalité de 1981 établit trois catégories d'étrangers. La "patrialty" est remplacée par la citoyenneté:
 - la citoyenneté britannique (à l'exclusion des colonies);
 - la citoyenneté des britanniques de l'étranger ("British Overseas citizens");
 - la citoyenneté des territoires sous tutelle britannique ("British Dependant Territories Citizens").

Cette évolution s'est accompagnée de l'abandon partiel du *jus soli*: pour être citoyen britannique de naissance, il faut être né d'un citoyen britannique ou d'un résident permanent. Sinon, la citoyenneté peut être acquise à l'âge de la majorité, sous réserve d'installation durable au Royaume Uni (dix ans) ou de naturalisation de l'un des parents. Les citoyens du Commonwealth bénéficient de tous les droits de citoyenneté, notamment du droit de vote et de l'éligibilité locaux et nationaux.

Dans beaucoup de pays européens, la sédentarisation de l'immigration s'est accompagnée d'une dissociation entre la nationalité, définie comme un droit et la citoyenneté, définie de plus en plus comme la participation concrète aux affaires de la cité (même si beaucoup de nos voisins définissent comme "citizenship" ce que nous entendons par la nationalité). La citoyenneté, hier indissociable de la nationalité, évolue, sous l'influence de l'immigration,

d'allégeances moins exclusives à l'Etat nation au profit d'appartenances multiples et d'une conception plus instrumentale, plus moderne aussi de son contenu.

Par la revendication du droit de vote local pour tous les étrangers, les associations de défense des droits des étrangers, dès le milieu des années 1970, avaient suggéré de susciter une meilleure représentation des étrangers et une participation de ceux-ci aux affaires de la cité grâce au droit de vote et à l'éligibilité locale de tous les résidents, quelle que soit leur nationalité. Des pays nordiques comme la Suède (1976), le Danemark (1981), les Pays Bas (1985) ont très tôt mis en œuvre le droit de vote local pour tous les étrangers et modifié leurs constitutions. Des débats politiques ont eu lieu sur ce thème en Belgique, en France et en Allemagne, tandis que le Royaume Uni accordait déjà l'intégralité des droits politiques, locaux et nationaux, à tous ses ressortissants du Commonwealth. Même si le projet d'accorder le droit de vote local à tous les étrangers a été reporté *sine die* en France, en Allemagne et en Belgique (une proposition de loi avait été faite dans ce sens en Italie en 1997), le débat s'est poursuivi et l'obstacle constitutionnel a été levé par le droit de vote et l'éligibilité des résidents européens aux élections locales, en application de l'article 8 du Traité de Maastricht. Certains craignent toutefois que la reconnaissance aux seuls Européens des droits politiques ne risque de retarder encore le débat pour les non communautaires.

4.3.2 Les politiques d'intégration

Même si le terme ne fait pas l'unanimité, tous les pays européens ont pour objectif de faciliter celle-ci, mais avec des modalités diverses: lutte contre les discriminations par le droit au Royaume Uni (création de la "Commission for racial Equality" en 1976) et politique de gestion communautaire des groupes, malgré une remise en cause du modèle multiculturaliste et une progression des incidents raciaux (6.359 en 1986 et 11.000 en 1995); intégration par le travail et le système scolaire en Allemagne, tout en maintenant la culture des principales nationalités en présence. Malgré cet objectif, cette politique d'ouverture est fortement remise en cause par les faibles capacités d'apprentissage de l'Allemand chez les enfants d'immigrés. Quant à l'emploi, il se caractérise par un fossé entre les "perdants" et les "gagnants. Ainsi, le taux de chômage est de 42% chez les Turcs à Berlin et de 25% chez les Italiens où l'échec scolaire est très élevé. Il monte à 80% chez les Aussiedler. En revanche les Grecs et les Espagnols ont disparu des statistiques par intermariage et par un taux de chômage très faible. Depuis 1991, les Juifs soviétiques peuvent venir s'installer en Allemagne: hautement diplômés (à 70%) ils s'insèrent facilement sur le marché du travail. Une disproportion se creuse entre l'Est et l'Ouest quant à la présence étrangère (2% d'étrangers dans l'ex-RDA).

En France, l'intégration a surtout été mise en œuvre grâce à la politique de la Ville, caractérisée par le traitement social territorialisé des phénomènes d'exclusion. De 1984 à 1990, quatre organismes sont créés qui forment l'armature de la politique de la Ville: le Comité interministériel des Villes (1984), la Délégation interministérielle à la Ville (DIV, 1988), le Haut Conseil à l'Intégration (1990) et le Conseil National des Populations Immigrées (1990).

La question du logement est l'autre option mise en avant: DSQ (contrats de développement social des Quartiers), Loi d'Orientation pour la Ville et création, en 1990, d'un Ministère de la Ville.

A partir de 1995, la politique de la Ville passe par un traitement économique, déjà initié par Michel Rocard en 1991 avec les "zones pilotes pour l'intégration":

- Plan "Juppé", annoncé comme un "plan Marshall" avec la création de zones de franchise attractives pour l'implantation d'entreprises et créatrices potentielles de lien social;
- Pacte de relance pour la Ville (1996): 30 milliards de francs. En 1998, le dispositif identifie 1.400 quartiers classés, 700 communes, 200 contrats de ville, 13 grands projets urbains, 13 bénéficiaires d'un dispositif européen (PIC urbain).

En Espagne, la loi du 11 janvier 2000 inscrit à son programme la politique d'intégration. Il en va de même en Italie avec la loi de Mars 1998 (loi Turco-Napolitano), au Portugal avec la loi du 8 août 1998, au Danemark avec la loi sur les politiques locales de juin 1998. En Europe du Sud, la prise en compte récente de la nécessité de mettre en œuvre une politique d'intégration, hier assumée essentiellement par les associations caritatives, témoigne de leur identification à des pays d'immigration durable.

5. Prospective

Alors qu'il y a vingt-cinq ans, beaucoup de décideurs pensaient que l'ère des grandes migrations de masse était révolue, que les immigrés rentreraient chez eux, que la main d'œuvre nationale, frappée par le chômage, viendrait se substituer à ceux-ci, et que l'heure était à la suspension des flux de travailleurs salariés, aucune de ces prévisions, sauf la dernière, devenue peut-être anachronique d'ailleurs, ne s'est vérifiée.

5.1. Poursuite de la pression migratoire

La pression migratoire, sans être massive, s'est poursuivie, malgré la fermeture des frontières, survenue en 1974 dans la plupart des pays européens de l'Ouest, empruntant les voies du regroupement familial (déjà amorcé auparavant), de l'asile, de la clandestinité, des déplacements pendulaires, se jouant parfois des frontières devenues, pour certains, une ressource.

Au sud, l'explosion de la demande d'asile, qui a touché tous les continents depuis les années 1980 (Asie du sud-est, Amérique latine, Afrique, Europe balkanique, Proche et Moyen-Orient), a affecté l'Europe, mais loin derrière les pays du Tiers-Monde, producteurs et récepteurs de ces déplacements forcés. Ainsi, l'Allemagne, premier pays d'accueil car elle a accueilli les trois-quarts de demandeurs d'asile de l'Europe, a-t-elle modifié son droit d'asile en 1993, de même que ses voisins européens ont adapté leurs dispositifs (France, Royaume Uni), au risque de créer des formes d'asile (territorial, temporaire) au rabais et de grossir les troupes de déboutés du droit d'asile, sans papiers en puissance, parfois ni régularisables, ni expulsables, candidats au travail clandestin.

A l'Est, la chute du mur de Berlin a, depuis 1989, mis sur les routes de nouveaux types de migrants: frontaliers, saisonniers, pendulaires, migrants "à la valise", "hommes-navette", effectuant des allers-retours avec leurs pays d'origine et cherchant parfois à partir pour rester chez eux dans de meilleures conditions. Dès 1991, les pays d'Europe centrale et orientale sont devenus un espace migratoire et ont commencé à bénéficier de la suppression des visas de court séjour (accords de Visegrad de 1991), en échange des conventions de réadmission (par lesquelles ils s'engagent à reprendre sur leur territoire les clandestins ayant franchi les frontières de l'Union Européenne) et de leur apprentissage de l'élargissement (selon les conditions définies à Copenhague en 1993). Beaucoup de pays de départ sont aussi des pays de transit (Pologne, Russie) et d'accueil pour d'autres migrants, venus de plus à l'est qu'eux, définissant ainsi les contours d'une migration régionalisée, tandis que la naissance de nouveaux Etats ou l'affirmation des identités nationales ont conduit à un désenchevêtrement des groupes ethniques et des nationalités (Hongrie/Roumanie, ex-Yougoslavie, Ukraine/Russie, Aussiedler des PECO et de Russie/Allemagne). L'immigration clandestine s'y est développée, tout comme les trafics de tous genres pour voyageurs au plus long cours venus d'Afrique, du Proche Orient ou d'Asie. L'une des incertitudes des pays de l'Ouest concerne leur capacité à maîtriser les flux migratoires, le long des nouvelles frontières extérieures de l'Europe, car le développement des migrations de transit favorise celui de l'immigration irrégulière et le travail clandestin, en Russie et dans les Balkans notamment, du fait des mesures restrictives à la circulation qui frappent les pays non bénéficiaires des accords de Visegrad. Sur les dix pays candidats d'Europe centrale et orientale, neuf d'entre eux n'ont plus besoin de visa pour entrer dans l'espace Schengen, le dernier bénéficiaire en date étant la Bulgarie, depuis décembre 2000. Seule la Roumanie y est encore assujettie². Même si l'invasion annoncée par les alarmistes ne s'est pas produite, la nouvelle frontière de Schengen (qui fragilise la coopération

² A la date du séminaire –novembre 2001.

régionale entre pays de l'Est) permet de tirer le meilleur parti de la frontière, tout en essayant de ne pas se faire piéger par le "système d'information Schengen". Cette nouvelle frontière qui devrait s'appliquer aux nouveaux membres dès leur adhésion, peut aussi casser des échanges régionaux (entre la Pologne, l'Ukraine et la Biélorussie ou entre la Hongrie et la Roumanie) ou provoquer une émigration définitive à l'Ouest de ceux qui demeurent détenteurs de visas.

A l'Ouest, l'eupéanisation progressive du contrôle des entrées (accords de Schengen de 1985 et de Dublin de 1990) a eu pour effet de renforcer les contrôles à distance (système des visas européens unifiés 1986, solidarité dans la reconnaissance du refus de l'asile à quelqu'un qui a été débouté par un autre Etat signataire en 1990, liste commune de pays dits "sûrs" adoptée par plusieurs pays de l'Union) et de faire des pays riverains de la "forteresse Europe" des garde-frontières de celle-ci en échange d'accords de coopération et de co-développement. Mais l'espace de liberté, de sécurité et de justice, défini par le traité d'Amsterdam en 1997, faute d'harmonisation absolue des politiques et des pratiques, compte de nombreuses porosités, car chaque pays a son histoire (coloniale ou préférentielle avec telle zone de départ), sa géographie (frontières terrestres ou insularité), ses voisins (considérés comme candidats ou non au départ). Des "zones grises" s'y développent notamment dans les anciens pays de départ devenus pays d'accueil de l'Europe du Sud (Italie, Espagne, Portugal, Grèce), qui se sont dotés à la hâte de politiques migratoires, où des "niches" d'emploi attirent les nouveaux venus et qui tentent, avec leur diffusion télévisuelle et la circulation des marchandises occidentales, ceux qui rêvent de l'eldorado. Les régularisations récurrentes auxquelles ils ont procédé depuis la fin des années 1980 attestent de leur difficulté à maîtriser le phénomène.

De l'autre côté de la Méditerranée, les propositions de substitution de la circulation des hommes par la circulation des biens (accords de Barcelone, 1995), sur le modèle des accords américano-mexicains de libre échange (ALENA) sont de peu d'effet, car la circulation des biens induit souvent celle des hommes et met sur la route les laissés-pour-compte de la nouvelle compétitivité avec les pays européens, libérant des masses rurales vers les grandes villes, puis pour l'émigration. Toujours à court terme (c'est-à-dire celui des politiques migratoires), l'équation migration et co-développement est fautive car le temps des migrations ne coïncide pas avec les stratégies de développement et de coopération: plus il y a de migrations et plus il y a de développement (transferts de fonds, modernisation des modes de vie), de même que plus il y a de développement, plus il y a de migrations, du fait des changements de l'équilibre socio-économique. Pour le candidat au départ, nourri d'imaginaire, l'anticipation d'un éventuel développement de sa région à long terme passe souvent après la tentation migratoire, même périlleuse ou mortelle. Plus au sud encore, sous l'effet de la mondialisation, les pauvres ont connaissance de la richesse du nord et savent que si elle ne vient pas à eux, c'est eux qui s'efforceront d'aller à elle

même si ce sont rarement les plus pauvres qui partent, mais plutôt les réseaux migratoires qui les mettent en mouvement. Plus fondamentalement, la fermeture alimente la clandestinité et favorise l'établissement, alors que l'ouverture permet la fluidité et la circulation des flux migratoires.

Malgré les incertitudes, un frémissement se fait jour autour de l'ouverture des frontières: abandon de l'objectif d'immigration "zéro", lors du sommet européen de Tampere (septembre 1999), pratique ouvertement proclamée des quotas de cerveaux (le chancelier Schröder annonce le recours à 20.000 informaticiens indiens en Juin 2000) et de main d'œuvre (Espagne, Italie, Portugal), tandis que l'Autriche continue à les appliquer de longue date. Des drames, comme celui de Douvres en Juin 2000 montrent l'hypocrisie des politiques de fermeture qui alimentent, du fait de la prohibition, les filières mafieuses et un marché du travail proche de l'esclavage moderne, car il faut rembourser le voyage et les faux papiers plusieurs années durant (filiales chinoises). De son côté, le patronat suggère la reprise des quotas pour pallier les pénuries de main d'œuvre

5.2. Manque de main d'œuvre et vieillissement de la population

Plus fondamentalement, l'alarme est tirée en mars 2000 par le rapport des démographes des Nations Unies sur les migrations de remplacement, suivi par les rapports du BIT et de l'OCDE sur le manque de main-d'œuvre. Constatant que l'évolution démographique probable des pays développés, notamment européens, conduira, dans la plupart d'entre eux, à un excédent des décès sur les naissances, ainsi qu'à un vieillissement accentué, les démographes des Nations Unies ont fait plusieurs scénarios sur le volume des migrations de remplacement nécessaires pour combler les déficits et rééquilibrer la pyramide des âges à l'horizon 2050. Trois objectifs ont été définis: empêcher une diminution de la population totale, maintenir l'effectif de la population d'âge actif (15-64 ans) et maintenir le rapport entre la population d'âge actif et les personnes âgées de soixante-cinq ans et plus. Pour atteindre le premier objectif, l'Union européenne devrait accueillir 47 millions d'immigrés, pour le second, 77 millions, pour le troisième, 700 millions. Extravagant, diront certains, mais prévisible: comme le rapportait Umberto Eco dans un colloque organisé à l'UNESCO en Juin 2000 par l'Académie Universelle des Cultures: si l'Italie continue à décroître démographiquement, dans un siècle, il n'y aura plus d'Italiens. Qui sera là à notre place? En Europe, 30 pays sur 39 sont concernés par le vieillissement accéléré, la population aura diminué de plus de 30 % en Estonie et Bulgarie en 2050, de 28 % en Italie, de 11% en Allemagne, de 4% au Royaume Uni, la France connaissant une augmentation légère. D'ici 2050, l'Europe perdrait 60% de sa population actuelle. Pour éviter le vieillissement et maintenir le ratio des classes d'âge d'ici à 2050, la France aurait besoin de 94 millions d'immigrés, l'Italie de 120 millions, l'Allemagne de 188 millions, la

Russie de 257 millions. Quant à la population active, il faudrait étendre l'âge actif à 74 ans en France, 77 ans en Allemagne et en Italie. Il ne s'agit là, bien sûr, comme le rappelle l'un des auteurs du rapport (Joseph Grinblat), que de scénarios et la migration de remplacement ne peut être qu'une solution partielle au déclin de la population totale et de la population d'âge actif. Mais qu'importe: deux discours s'affrontent, l'un offensif (reprise des flux migratoires, ouverture des frontières comme objectif à long terme), l'autre défensif (fermeture par crainte des conséquences pour "l'intégration").

Pour ceux qui craignent l'invasion, faut-il souligner que les entrées ne sont ni une conquête, ni un déferlement, qu'elles restent modérées (l'immense majorité de la population est stable), que ce ne sont pas les plus pauvres qui partent, comme dans le passé, mais les classes moyennes, les diplômés, des femmes isolées, de jeunes mineurs, mus par l'imaginaire migratoire, attirés moins par des pays que par des métropoles économiques et culturelles du système monde. Peut-être même faudra-t-il accepter l'idée, pourtant difficilement soutenable, que la reprise de l'emploi s'accompagnera d'un volant d'exclus, ce qui obligera à rouvrir l'immigration. Enfin, il est d'autant plus difficile d'assigner à résidence toute une partie du globe qu'à la différence du passé, ce sont moins les facteurs d'expulsion ("push") qui poussent les migrants hors de chez eux (démographie, d'ailleurs en baisse, y compris en Afrique, et pauvreté) que les facteurs d'attraction ("pull"), c'est-à-dire l'image de l'eldorado occidental: salaires, "niches" d'emploi, minima sociaux, liberté culturelle, politique, sexuelle. Quant au pillage des cerveaux, on constate souvent que les pays de départ manquent moins de cerveaux que de possibilités structurelles de les employer.

5.3 "Homo mobilis"

Des formes de migrations nouvelles se profilent, assez éloignées de l'immigration de masse des "oiseaux de passage" (selon les termes de l'économiste Michael Piore), travailleurs essentiellement manuels et masculins, qui partaient pour rester ensuite chez eux, dans de meilleures conditions. Ces flux ont été suspendus en 1973 et 1974 selon les pays européens, et le regroupement familial, largement amorcé déjà, s'est ensuite poursuivi comme principale source d'entrée: alors que dans les années de croissance l'ouverture des frontières était un facteur de mobilité, dans les années de crise, la fermeture de celles-ci a plutôt favorisé l'installation durable, voire définitive, des immigrés. Les années 1980-1990 ont aussi été celles de l'explosion du nombre des demandeurs d'asile vers l'Europe, plus encore que vers l'Amérique du Nord, du fait de la succession de crises politiques dans le Tiers Monde, en Méditerranée et dans les Balkans (Amérique latine, Asie du Sud-Est, Afrique sub-saharienne, Algérie, Turquie, ex-Yougoslavie), même si les pays du Tiers Monde accueillent eux-mêmes les trois-quarts de ces exils forcés. Des pays d'émigration

traditionnels, comme ceux de l'Europe du Sud (Italie, Espagne, Portugal, Grèce) ou de l'Est (Pologne) sont devenus des terres d'immigration ou de transit pour des migrations "en chaîne" de nouveaux arrivants. La généralisation de l'accès aux passeports, la facilitation des moyens de transport et leur moindre coût ont facilité, à l'Est, des formes de migrations nouvelles. La féminisation, la tertiarisation, le rajeunissement des entrants (qui comptent de plus en plus de mineurs isolés) font partie de cette nouvelle mobilité, même si la majorité de la population mondiale reste stable: la pression migratoire, sans être massive, se poursuit et change de formes.

Quelques traits différencient fortement les nouveaux flux des anciens. Tout d'abord, les "couples migratoires", hérités de l'histoire coloniale ou de relations privilégiées entre pays de départ et pays d'accueil (France/Maghreb, Allemagne/Turquie et Balkans, Royaume-Uni/Commonwealth) ont perdu de leur force et on assiste à une diversification croissante des zones de départ à destination de pays sans lien apparent avec les nouveaux venus. De plus, on se dirige moins vers des pays que vers des régions ou de grandes métropoles entraînées dans la mouvance de la mondialisation. Enfin et surtout, le facteur "pull" (d'attraction) est aujourd'hui beaucoup plus fort que le facteur "push" (d'expulsion): c'est moins la pression démographique (d'ailleurs en baisse dans beaucoup de pays du Tiers monde) ajoutée à la pauvreté qui crée la pression migratoire mais plutôt l'imaginaire migratoire qui se nourrit de tous les bénéfices visibles, à la télévision ou sur les marchés locaux (électro-ménager, appareils électroniques) ou encore par leur renommée (le "welfare", les politiques sociales). Les réseaux transnationaux sont une condition nécessaire à la mobilité et se développent, par delà la fermeture des frontières ou se nourrissent, légalement et illégalement de celles-ci: pour certains, la frontière peut même être une ressource. La mondialisation contribue à installer dans la mobilité des populations variées ("brain drain", diplômés, classes moyennes, travailleurs saisonniers) tournées vers un mieux-être qui n'est plus seulement économique, mais aussi social, culturel, politique, religieux, sexuel...La libéralisation de la circulation ne constitue par pour eux une alternative à la circulation migratoire: bien au contraire, elle l'alimente et, dans ces nouvelles mobilités, la migration accompagne le développement, en fait partie intégrante: plus il y a de développement, même limité, plus il y a de migrations et plus il y a de migrations, plus il y a de développement, dans le court terme.

5.4 Vers un droit à la mobilité?

Face à ce décalage entre les mécanismes européens de maîtrise des flux migratoires et les réalités qui se dessinent, des effets pervers s'amplifient sans que des solutions soient clairement annoncées par les pays d'accueil. La communautarisation des décisions européennes est-elle un instrument plus performant que les politiques étatiques pour y répondre? Va-t-on vers un risque

de blocage des négociations européennes? Vers un abandon (ou un retour) à la souveraineté étatique? Vers une privatisation des politiques publiques par le recours à des opérateurs privés? Ou vers une délocalisation des centres de décision? Quelles solutions vont être adoptées à court terme pour répondre aux besoins de main d'œuvre? Régularisations par pays (avec des risques de "porosité" d'un pays à l'autre)? Quotas? Partage du fardeau pour les demandeurs d'asile? Reprise des migrations par secteurs d'activité grâce à une politique plus diversifiée des visas et dans une perspective de pré-adhésion? Pour l'Europe (et il en va de même pour l'Amérique du Nord), l'enjeu consiste à trouver un compromis entre la satisfaction des besoins de main d'œuvre, les perspectives démographiques et le respect des engagements internationaux (Droits de l'Homme, engagements au dialogue et au co-développement avec les pays de départ, prévention contre le pillage des cerveaux).

En attendant, des réseaux mafieux fleurissent, qui empruntent toutes les voies possibles, de la demande d'asile à la mise sous tutelle par des immigrés plus anciens, puisqu'il est désormais possible (et permis) de sortir, ce qui n'était pas le cas dans le Portugal d'avant 1974 ou les pays de l'Est d'avant 1989, mais qu'il devient de plus en plus difficile d'entrer. Le droit à la mobilité, la démocratisation des frontières font partie des droits émergents. L'immigration clandestine entretient, elle aussi, une relation complexe avec les frontières car elle est autant le fruit de la fermeture que de l'ouverture de celles-ci. Une économie liée au voyage anticipe ce droit à la mobilité: paysans roumains qui migrent pour une "saison", préfigurant la libre circulation intra-européenne à leur profit, Chinois de régions bien circonscrites qui entretiennent ou fabriquent des réseaux de départ et d'accueil, étudiants entre les deux rives, cherchant de plus en plus une double insertion positive, ici et "là-bas". Parfois, l'Europe n'est qu'une destination provisoire, dans l'attente d'une seconde migration vers des pays plus riches ou plus convoités (Etats-Unis, Canada). Dans le meilleur des cas, la mise en route peut être aussi une mise à son compte, car l'impossibilité d'être salarié incite à créer son propre marché. Dans le pire des cas, c'est l'engrenage de l'esclavage pour rembourser les dettes contractées. Parfois, ces nouveaux résidents acquièrent une certaine légitimité, fondée sur les droits de l'Homme et la durée de la résidence. Dans les intervalles, on assiste parfois à une multiplication de solutions au rabais, bricolées de façon diverse et souvent discrétionnaire: statuts provisoires, séjours à titre humanitaire, contrats de sous-traitance, asile temporaire, maintien de personnes dans une situation précaire, ni régularisables, ni expulsables.

6. Conclusion

Au cours des années 1980 et 1990, l'Europe est devenue explicitement un continent d'immigration, mais celle-ci tarde à être légitime dans l'histoire des Etats: interrogations sur les identités nationales, obsession du risque migratoire

vécu comme un défi, idée répandue selon laquelle “les clandestins gênent l’intégration de ceux qui sont là”. Des tendances nouvelles ont bouleversé en profondeur les mouvements migratoires en Europe depuis 1980: la mondialisation des échanges, qui a eu pour effet l’accélération de la mobilité et l’élargissement du nombre des pays et des catégories de personnes concernées par la migration, le passage de pays d’émigration à des pays d’immigration en Europe du Sud et de l’Est, la persistance d’une pression migratoire vers l’Europe, la dimension européenne, de plus en plus présente dans les décisions mises en œuvre. Malgré cette marche vers l’eupéanisation des politiques d’entrée, la diversité subsiste dans les situations et les politiques nationales des pays européens, sous la pression de l’opinion publique quant au séjour, au droit de la nationalité, à l’interprétation du droit d’asile, aux philosophies et à la mise en œuvre de l’intégration. Au tournant du siècle, des interrogations se font jour sur le bien fondé de la fermeture des frontières, porteuse d’effets pervers et en décalage par rapport aux besoins économiques et démographiques de l’Europe et à l’aspiration à la mobilité de ceux qui, animés par “un désir d’Europe”, tentent, à leurs risques et périls, d’y pénétrer coûte que coûte.

De son côté, l’immigration contribue à la définition de la citoyenneté et de l’identité européennes, l’une et l’autre en recherche de leur contenu: introduction de valeurs nouvelles comme le multiculturalisme, la citoyenneté plurielle, fondée sur la résidence, la multiplicité des allégeances, de droits nouveaux comme la dissociation de la citoyenneté d’avec la nationalité, notamment à l’échelon local, la lutte contre les discriminations, les droits des minorités, la prise en compte des droits de ceux qui n’en ont pas, la réinvention de la laïcité et de l’image de l’“Autre” face à l’Islam. L’immigration joue enfin un rôle dans la construction d’un “nous” collectif européen, culturel et symbolique qui, loin d’être un produit fini, est un projet perpétuellement recomposé.

GLOSSAIRE

Accords de réadmission: accords signés entre un pays de l'Union Européenne et un pays extra-communautaire, en vertu duquel celui-ci s'engage à reprendre sur son territoire les clandestins ayant soit transité par son territoire, soit quitté celui-ci dont ils sont originaires et qui sont identifiés comme tels par le pays d'accueil signataire.

Acquis communautaire: ensemble des dispositions définies par les accords de Schengen et les traités européens (Maastricht, Amsterdam, Nice), relatives au contrôle des frontières extérieures de l'Union Européenne, à la libre circulation interne des Européens et aux accords de réadmission que les Etats candidats à l'Union doivent signer et appliquer en gage de solidarité entre pays européens dans la maîtrise de l'immigration et de l'asile.

Asile conventionnel: droit d'asile, tel que défini par la Convention de Genève de 1951, donnant droit au statut de réfugié politique.

Asile territorial temporaire: asile accordé pour une durée limitée à une personne qui ne répond pas aux critères d'obtention du statut de réfugié (notamment parce qu'elle vient d'un pays où ce n'est pas l'Etat qui est l'auteur de la persécution).

CIREA: Centre d'Information, de Réflexion et d'Echanges en matière d'Asile, créé en 1992 à l'échelon des ministères de l'Intérieur des pays membres de l'Union Européenne

CIREFI: Centre d'Information, de Réflexion et d'Echanges en matière de Franchissement des frontières et d'Immigration, créé en 1992 à l'échelon des ministères de l'Intérieur des pays membres de l'Union Européenne.

Pays de premier asile: premier pays auquel le demandeur d'asile fait appel pour obtenir une protection.

Pays d'origine sûr: pays considéré comme ne portant pas atteinte aux droits de l'homme, d'où l'on ne peut pas demander l'asile.

SIS: Système d'Information Schengen organisant un échange de données informatisées sur l'immigration clandestine et le passage illégal des frontières entre les membres de l'espace Schengen.

ADRESSES UTILES

1. Centres de recherche

CERI: Centre d'Etudes et de Recherches Internationales (Fondation Nationale des Sciences Politiques), 56 rue Jacob 75006 PARIS, tel: 01 58 71 70 00; fax: 01 58 71 70 90. Dans ce laboratoire de Science politique, plusieurs chercheurs travaillent sur les phénomènes migratoires, notamment: John CROWLEY, Riva KASTORYANO, Anne de TINGUY et Catherine WIHTOL de WENDEN.

CEPIC: Centre des Politiques de l'Immigration, de l'Intégration et de la Citoyenneté (Dir: Patrick WEIL), au sein du Centre d'Histoire sociale du XXème siècle. 9, rue Mahler 75004 PARIS. Le CEPIC organise un cycle de séminaires annuel sur l'histoire de l'immigration au XXème siècle et des colloques internationaux.

URMIS: Unité de recherche Migrations et Sociétés, Université Paris VII, Place Jussieu 75005 PARIS (Dir.: Maryse TRIPIER). Ce laboratoire de Sociologie est entièrement consacré à l'étude des migrations.

CADIS: Centre d'Analyse et d'Intervention Sociale, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Maison des Sciences de l'Homme, 54 Bd Raspail 75006 PARIS (Dir.: Michel WIEVIORKA). Ce laboratoire de Sociologie, consacré en partie à l'analyse des migrations, des violences urbaines et des discriminations, comporte aussi une antenne à Bordeaux (Dir.: François DUBET).

MIGRINTER: Laboratoire de Géographie des Migrations Internationales (CNRS) Département de Géographie, 95 rue du Recteur Pineau, 86 000 POITIERS. Cette équipe publie la Revue Européenne des Migrations internationales (REMI).

D'autres centres, comme l'**IREMAM** (Institut de Recherche et d'Etude du Monde Arabe et Musulman, 3-5-7 Avenue Pasteur, 13100 Aix-en-Provence), la Maison Méditerranéenne des Sciences de l'Homme à Aix-en-Provence (Dir.: Robert ILBERT), et d'autres équipes universitaires à caractère pluridisciplinaire ou tournées vers la sociologie des religions travaillent en partie sur les migrations.

2. Institutions, organismes de documentation, de formation et d'étude

ADRI (Agence pour le Développement des Relations Interculturelles), Groupe d'intérêt public doté d'un centre de documentation, de pôles de formation et organisant des colloques, tourné vers la valorisation de la recherche. (Dir.: Luc GRUSON, 4 rue René Villermé 75011 PARIS). L'ADRI héberge la revue *Hommes et Migrations* (Dir.: Philippe DE WITTE).

CIEMI: Centre d'Information et d'Etude des Migrations Internationales (Dir.: Lorenzo PRENCIPE), 46 rue de Montreuil 75011 PARIS. Le CIEMI comprend un centre de documentation et édite la revue *Migrations Société* (Dir.: Philippe FARINE).

Direction de la Population et des Migrations, 10-16 rue Brancion 75015 PARIS (Dir.: Jean GAEREMINCK). Centre de documentation et publication de rapports annuels sur l'immigration, la présence étrangère en France et la nationalité.

OFPRA (Office français de Protection des Réfugiés et Apatrides, Ministère des Affaires étrangères), 45 rue Maximilien Robespierre, 94000 Fontenay-sous-Bois.

HCR (Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés), France 9 rue Kepler 75016 PARIS. HCR Genève (siège), Case postale 2500, CH-1211 Genève 2 Suisse. Le Centre de Documentation et de Recherche participe à la publication de *Refugee Survey Quarterly* (Oxford University Press) et le HCR publie *Les Réfugiés dans le monde* (édition en plusieurs langues) tous les deux ans.

OIM (Office International des Migrations), Genève. Cet organisme mène et est à l'initiative de recherches quantitatives et qualitatives et de colloques sur les tendances récentes des mouvements migratoires dans plusieurs régions du monde.

Conseil de l'Europe, Strasbourg. Plusieurs groupes de travail pluriannuels traitent comparativement des aspects juridiques et culturels de l'immigration dans l'Europe élargie, en vue de la formulation de recommandations.

OCDE, 2 rue André Pascal, 75116 PARIS. Le SOPEMI (Système d'Observation permanente des migrations) publie annuellement son rapport, *Tendances des migrations internationales*. Celui-ci comporte une analyse détaillée des flux et des politiques migratoires dans 34 pays, avec les évolutions de la législation et de la présence étrangère. Responsable: Jean-Pierre GARSON.

Commission Européenne, Représentation en France: 288, Bd Saint Germain, 75007 PARIS; tél.: 01 40 63 38 00.

GELD (Groupe d'Etude et de Lutte contre les Discriminations), 9-11, rue Georges Pitard, 75015 PARIS (Dir.: Claude-Valentin MARIE). Ce groupe, créé en 1999, a réalisé plusieurs études sur divers lieux et formes de discriminations en France et recueille les appels téléphoniques du numéro vert

114 dénonçant les discriminations personnelles dont les plaignants ont été victimes.

FAS (Fonds d'Action Sociale), 209, rue de Bercy, 75012 PARIS. Cet organisme qui finance des études sur le phénomène migratoire, comporte aussi un centre de documentation (Responsable: Laurence MAYEUR).

3. Associations

GISTI (Groupe d'Information et de Soutien aux Travailleurs Immigrés), 3, Villa Marcès, 75011 PARIS. Tél.: 01 43 14 84 84. Le GISTI publie la revue *Plein Droit* (Dir.: Nathalie FERRE).

SSAE (Service Social d'Aide aux Emigrants), 58A, rue du Dessous des Berges, 75013 PARIS. Cet organisme publie la revue *Accueillir*, qui rend compte entre autres de travaux d'enquêtes réalisés par le SSAE.

Secours catholique, 106, rue du Bac, 75006 PARIS. Publication de la revue *Messages*.

SOS Racisme, 28, rue des Petites Ecuries, 75010 PARIS. Tél.: 01 53 24 67 67. Président: Malek BOUTIH.

Association Forum Réfugiés, BP 1054, 69612 Villeurbanne. Publication du Journal de *Forum Réfugiés* (Dir: Olivier BRACHET).

France Terre d'Asile, 2, rue Hégésippe Moreau, 75018 PARIS. Tél.: 01 44 90 03 03.

CIMADE, 176, rue de Grenelle, 75007 PARIS. Tél.: 01 44 18 60 50.

MRAP, 43, boulevard Magenta, 75010 PARIS. Tél.: 01 53 38 99 99.

LISTE DES ABREVIATIONS

BIT	Bureau International du Travail
CEI	Communauté des Etats Indépendants
CRE	Commission for Racial Equality, créée en 1976 au Royaume Uni pour lutter contre les discriminations
DPM	Direction de la Population et des Migrations
DSQ	Développement Social des Quartiers
FAS	Fonds d'Action Sociale
HCI	Haut Conseil à l'Intégration
HCR	Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies
OFPRA	Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides
OIM	Office International des Migrations (Genève)
OMI	Office des Migrations Internationales (France)
PECO	Pays d'Europe Centrale et Orientale
SIS	Système d'Information Schengen

LA DIMENSION MIGRATOIRE MAROCO-HISPANO-EUROPEENNE: QUELLE COOPERATION?

Abdelkrim BELGUENDOZ¹

Le thème de la migration entre le Maroc d'une part, l'Espagne et l'Union Européenne d'autre part, est une question de grande importance et une préoccupation majeure. C'est un thème délicat, multidimensionnel et épineux, faisant l'objet le plus souvent d'amalgame et de confusion. Pour être appréhendé objectivement, il nécessite non pas des incantations ou des lamentations, mais du recul et beaucoup de nuances, de discernement et de vigilance intellectuelle pour ne pas constituer une pierre d'achoppement dans les relations entre les deux rives de la Méditerranée, au point d'hypothéquer l'avenir et de créer des tensions inter-étatiques difficiles à surmonter.

C'est ainsi que fin octobre 2001, l'Ambassadeur du Maroc en Espagne a été rappelé pour consultation à Rabat. Cette mesure liée à l'ensemble du contentieux avec Madrid, dont celui du dossier migratoire, est l'une des plus graves dans l'échelle de l'expression diplomatique d'un différend entre deux pays souverains. Cette mesure avait été précédée fin août 2001 par la convocation de l'Ambassadeur du Maroc à Madrid par le ministère espagnol des Affaires Etrangères pour des questions liées directement à l'immigration clandestine.

1. Dépasionner le débat

Devenant obsédant et prenant une place envahissante dans la presse, le discours sur la migration est le plus souvent de circonstance, épidermique, choisissant pour s'exprimer les médias les plus rapides. En plus des images de cadavres jetés sur les côtes ibériques provenant du naufrage de *pateras* que transmettent quotidiennement les chaînes de télévision espagnoles en direction de l'opinion publique, il est désormais impossible d'ouvrir un journal au Maroc ou en Espagne et de manière plus générale en Europe, sans y trouver une ou plusieurs dépêches ou articles sur les migrants et les migrations entre les deux rives de la Méditerranée en général, traitant de la question le plus souvent avec

¹ M. Abdelkrim BELGUENDOZ est Professeur de Sciences Economiques à l'Université Mohammed V, Faculté de Droit de Rabat-Agdal, Royaume du Maroc.

un accent polémique, des accusations stériles et un esprit diffamatoire créant des effets négatifs et déstabilisants.

Le dossier est en effet très sensible, voire même explosif, renvoyant lui-même à d'autres litiges ou contentieux qu'il s'agit de décrypter en tenant compte d'un certain impact du rôle des perceptions externes. De ce fait, le dossier doit être discuté de manière froide et dépassionnée avec le plus possible de rigueur et de sérénité, le débat public devant être nourri de faits objectifs et non pas donner lieu à l'exploitation ou à la manipulation médiatique à partir d'éléments surdimensionnés, de préjugés, de raccourcis, d'analyses sommaires ou de jugements réducteurs. Il s'agit sur ce point de privilégier la réflexion, la pondération, pour réviser totalement les approches respectives, d'examiner le passif relationnel avec un esprit positif en dissipant les zones d'ombre, les confusions et les ambiguïtés qui persistent ainsi que les images erronées, l'objectif étant en bref de favoriser la compréhension mutuelle en désamorçant les incompréhensions de part et d'autre.

Dans cette quête d'ouverture d'esprit et dans le cadre de ce séminaire international sur le nouvel agenda de sécurité et la coopération régionale en Méditerranée, nous souhaiterions contribuer à l'espace de réflexion et d'échange qui nous réunit en interpellant nos partenaires du Dialogue Méditerranéen sur la question de savoir comment l'Espagne en particulier et l'Europe en général perçoivent le Maroc en tant que pays d'émigration et de transit vers l'Union Européenne. Est-ce en termes de coopération ou bien comme un pays menaçant et dangereux soumis à la suspicion, à la défiance et au soupçon? Est-ce en termes d'interdépendance positive ou bien en termes d'interdépendance négative et de capacité de nuisance? Est-ce en termes de partenariat égalitaire et équilibré ou bien comme gardien des frontières extérieures de l'Europe dans le cadre du contrôle à distance ou de la sécurisation à distance conçue par l'Union Européenne pour sa protection contre des populations à risque migratoire?

La question nous interpelle bien entendu également au Maroc à la fois au niveau de l'université et du monde de la recherche, de la société civile comme au niveau des pouvoirs publics. Tout comme la problématique intéresse au premier chef les communautés migrantes respectives vivant des deux côtés de la Méditerranée: plus de deux millions de Marocains en Europe, 33.000 ressortissants de l'Union Européenne établis au Maroc, dont plus de 4.000 Espagnols. A cela, il faut bien entendu ajouter les Africains subsahariens qui transitent par le Maroc et ceux qui ont rejoint l'Espagne de manière illégale, à partir du Maroc. Nous reviendrons là-dessus.

2. Une question de perception

Les interrogations étant formulées, la réponse au questionnement peut être fournie dans l'une des deux directions suivantes.

La première option consiste à aborder la question migratoire entre le Maroc d'une part, l'Espagne et l'Union Européenne d'autre part comme source de danger pour la société et de menace pour la stabilité économique du pays ou d'un espace régional, parce qu'aucun pays ne peut "accueillir toute la misère du monde" et qu'il faut donc organiser des programmes de retours volontaires ou forcés ainsi qu'une politique d'expulsion bien définie et effective pour arrêter les flux migratoires. Cette tendance est plus connue sous le nom d' "immigration zéro". Elle perçoit la question migratoire comme source de conflit, de désordre et de dérangement. Elle l'appréhende comme élément de discorde et de rupture, l'analyse en termes de peur, d'angoisse, d'inquiétude et de méfiance, de péril, de risque, de danger voire même de menace. La vision se fait en termes de dénonciation, d'affrontement, de confrontation, d'antagonisme, de tension, de fracture, de fossé, de cassure et de fermeture. Ceci renvoie à une approche soupçonneuse, crispée, engendrant des attitudes frileuses, restrictives et défensives générant des mesures fondamentalement répressives dans un esprit purement sécuritaire.

La seconde option, tout en intégrant dans la démarche quelques aspects liés à l'ordre migratoire, considère les migrations comme un phénomène normal. Elle consiste à suivre une approche de la dimension migratoire maroco-hispano-européenne en termes de coopération globale et intégrée, bilatérale, sous-régionale ou régionale, voire même continentale. Dans cette perception, l'analyse de l'objet migratoire se fait en termes de développement, de partenariat mutuellement avantageux, d'entreprise commune, de confiance réciproque, d'efforts conjoints, de trait d'union, d'ouverture l'un sur l'autre, de jonction, de pont, de passerelle, de dialogue ouvert, de discussion sereine, de concertation, de convivialité, d'enrichissement réciproque et d'opportunités. Cette vision cherche fondamentalement à assurer l'insertion et l'intégration des immigrants afin d'éviter les problèmes que ce phénomène pourrait occasionner dans les sociétés d'accueil.

Ces représentations sur la dimension migratoire ou ces angles de vue sont importants à saisir. La terminologie utilisée dans chacune des deux options n'est pas constituée simplement de mots. Derrière chacun des termes utilisés, il y a un regard différent, une perception particulière, une vision spécifique, une logique distincte, un état d'esprit singulier, une certaine manière de poser la question au niveau intellectuel et par conséquent de la traiter au niveau politique, concret et pratique.

Nous pensons être l'interprète de chacun ici présent pour dire, qu'au-delà des nuances, voire même des différences d'opinion, c'est l'approche en terme de partenariat et d'ouverture qui est fondamentalement privilégiée par l'ensemble.

Ce faisant, on ne peut que souscrire à ce conseil de Jean Monnet, qui a prôné en d'autres circonstances: "Il faut amener l'esprit des hommes vers le point où leurs intérêts convergent. Il suffit de se fatiguer pour le trouver".

Par conséquent, c'est à un exercice de fatigue collective que nous allons nous soumettre ensemble à travers l'exposé et la discussion pour voir, ce qui peut, dans une perspective de responsabilité partagée et de solidarité collective, nous réunir des deux côtés de la Méditerranée. Quelles sont les convergences intégrant les préoccupations de chacun, quelles sont les solutions valables pour les deux rives, quels sont les intérêts communs que l'on pourrait identifier lorsqu'on parle de migrations?

Faut-il préciser à ce stade que la dimension migratoire entre le Maroc et l'Espagne n'est pas strictement bilatérale? Etant donnée l'appartenance de l'Espagne à l'Union Européenne, elle-même liée par un accord d'association au Maroc et au vu de la présence massive de Marocains au sein de l'Union, c'est aussi une question maroco-européenne. Le Maroc, pays frontalier de l'Espagne (quoique séparé par le Détroit de Gibraltar), étant pas ailleurs non seulement un pays d'émigration, mais également un pays de passage obligé de migrants essentiellement subsahariens, la dimension s'élargit pour être euro-africaine, nécessitant par conséquent une approche qui prenne en considération ces divers éléments.

Par ailleurs, la question de l'immigration irrégulière, illégale ou sauvage est devenue le prisme à travers lequel est perçue et débattue toute la problématique des migrations. La focalisation sur l'immigration clandestine ne fausse-t-elle pas le débat sur les questions d'ordre plus général ayant trait à la gestion de l'immigration considérée dans son ensemble, y compris l'immigration légale?

Dès lors, les questions préalables à tout dialogue fécond pour l'élaboration d'une politique migratoire, ne renvoient-elles pas à la nécessaire clarté, globalité et cohérence de l'approche, à la solidarité et au respect des droits de l'homme?

Cette contribution au débat se poursuivra en trois moments:

- Nous donnerons d'abord quelques chiffres et quelques points de repères sur l'émigration marocaine et son contexte global pour avoir un ordre de grandeur de la dimension migratoire maroco-hispano-européenne;
- Dans une seconde étape, nous présenterons et discuterons le Plan d'Action pour le Maroc en matière d'émigration élaboré sous la coordination de l'Espagne par le Groupe de Haut Niveau Asile-Migrations, de l'Union Européenne, plan qui a été adopté et décidé par le Conseil Européen de Tampere en Finlande à la mi-octobre 1999;
- La troisième étape sera consacrée à une lecture alternative du dossier migratoire entre le Maroc et l'Espagne, l'Afrique et l'Union Européenne,

lecture en termes de partenariat social et humain, de solidarité et de droits de l'homme.

3. La dimension migratoire maroco-hispano-européenne et son contexte global

Les relations entre le Maroc et l'Europe sont multiples et diversifiées. L'Union Européenne est le premier prêteur du Maroc. L'Union Européenne est également le premier partenaire commercial du Maroc. Celui-ci destine à l'Union 60% de ses exportations et y effectue 50% de ses importations. Précisons à ce propos qu'après la France, l'Espagne est le second partenaire commercial du Maroc. Il existe également des relations étroites entre le Maroc et l'Europe à travers d'autres créneaux. Ainsi, l'Union Européenne est le premier pourvoyeur de touristes au Maroc. De même, 60 à 70% des investissements étrangers directs au Maroc émanent des pays de l'Union Européenne.

Par ailleurs, près de 90% des recettes de l'émigration proviennent des Marocains établis en Europe. Les envois d'argent de la part des Marocains résidant à l'étranger constituent pratiquement le premier poste de la balance des paiements. Leur volume a excédé 21 milliards de dirhams en 2000, soit un chiffre équivalent au tiers du montant global des exportations de marchandises ou le double du volume des investissements directs étrangers au Maroc. Pour donner un autre ordre de grandeur de l'importance économique et financière de cette dimension, précisons que l'épargne bancaire au Maroc des Marocains résidant à l'étranger a dépassé 50 milliards de dirhams en 2000, soit quelques 40% du volume global des dépôts à vue et à terme du système bancaire marocain.

L'émigration constitue aussi un rapport d'intégration spatiale et sociale à l'Europe avec la présence physique d'une forte communauté marocaine qui constitue, du moins pour les anciens pays d'immigration, une communauté plurielle, diasporique renvoyant à une population avec toute la segmentation et la diversité au niveau de l'âge, de la composition socio-professionnelle, du statut social, des écarts de niveau de vie, de la diversité des attentes et de l'évolution qualitative des besoins.

Fin 2001, près de deux millions et demi de Marocains résident à l'étranger, dont 80% vivent en Europe, 13,5% dans les pays arabes, 5,5% en Amérique du Nord (Canada, U.S.A.), 1% dans d'autres pays, principalement en Afrique subsaharienne.

En Europe séjournent légalement à l'heure actuelle quelques deux millions de Marocains, principalement en France (900.000), aux Pays-Bas (285.000), en Belgique (220.000), en Espagne où leur nombre a fortement augmenté ces dernières années (plus de 200.000 en 2001), en Italie (170.000) et en Allemagne (105.000).

Ces deux millions de Marocains vivant aujourd'hui en Europe sont le résultat d'un double processus.

- En premier lieu, il s'agit d'un processus de diversification entamé dans les années soixante avec la conclusion d'une série de conventions de main-d'œuvre: Allemagne (28 mai 1963), France (1^{er} juin 1963), Belgique (17 janvier 1964), Pays-Bas (14 mai 1969). Ce n'est que dans les années 90 que de nouveaux pays comme l'Espagne et l'Italie ont été concernés de manière significative. Ce processus a débouché avec l'Espagne sur la signature, le 25 juillet 2001, à Madrid, d'un accord de main-d'œuvre similaire à celui conclu avec l'Equateur et la Colombie, prévoyant le recrutement de 10.000 à 20.000 travailleurs marocains par an.
- Ce processus est également lié à la dynamique de l'émigration marocaine au sein des anciens pays d'immigration qui a connu des mutations structurelles, à savoir: le regroupement familial, la féminisation (y compris par l'émigration de femmes seules), le rajeunissement dû également aux naissances, la diversification de la composition socioéconomique, socioprofessionnelle, socioculturelle, l'émergence d'une mosaïque de situations liées à la diversité des itinéraires migratoires et à l'apparition de nouvelles couches sociales, l'installation définitive ou durable qui efface le mythe du retour et tend à l'adoption d'un comportement diasporique de la communauté marocaine résidant à l'étranger.

A cela, il faut ajouter l'émigration dite clandestine qui renvoie au Maroc des "Harragas" et qui transforme le Déroit de Gibraltar en un véritable mouroir ou tombeau marin. Avant d'y revenir, donnons un ordre de grandeur. Se référant à des données fournies par le Ministère espagnol de l'Intérieur recoupées par d'autres sources, l'Association des Travailleurs Immigrés Marocains en Espagne (ATIME) chiffre à 3.924 personnes le nombre de Marocains ayant trouvé la mort au cours des cinq dernières années dans leur tentative désespérée de traverser le Déroit de Gibraltar.

Evolution du nombre de noyés sur les côtes du Maroc et de l'Espagne

Année	Morts sur les côtes espagnoles	Morts sur les côtes marocaines	Total
1970	270	730*	1000*
1998	142	5999	714
1999	183	680	863
2000	92	548	640
2001**			680

*estimation

Source: ATIME, Madrid.

** six premiers mois

On constate par ailleurs, de plus en plus l'émigration d'un grand nombre de cadres ou de "cerveaux" marocains vers l'Europe notamment (plus l'Amérique du Nord).

Par conséquent, la dimension humaine et sociale des relations maroco-hispano-européennes est très importante. Or, de manière générale, cette dimension humaine longtemps négligée, voire même ignorée et occultée, reste encore marginale. L'accent est le plus souvent mis sur les aspects commerciaux, la dimension marchande et mercantile.

Bien entendu, dans les rapports entre le Maroc et l'Espagne, on ne peut éluder le dossier de la pêche, tout comme on ne peut passer sous silence le problème des exportations agricoles vers l'Europe transitant par l'Espagne. Mais ces dossiers arrivent parfois à masquer le volet humain ou sont utilisés et instrumentalisés à des fins de manipulation. Voilà pourquoi, il s'agit de "désardiniser" le dossier migratoire et de prendre également la juste mesure des enjeux que représentent les exportations agricoles marocaines en termes d'opportunités d'emplois au Maroc. La formule suivante utilisée par certains n'est pas un argument-chantage: "Si vous ne voulez pas avoir les produits agricoles marocains, si vous ne voulez pas recevoir les tomates marocaines, vous aurez des hommes et des femmes marocains, vous aurez à faire à des immigrés marocains"(!). Il s'agit par conséquent de dépassionner ces relations et de faire en sorte que dans la réflexion et dans l'action, la dimension humaine et sociale des rapports euro-marocains soit prise en compte.

Si l'on veut donner au partenariat euro-marocain un vrai objectif et un contenu authentique, si l'on veut insuffler la vie à l'accord d'association Maroc-Union Européenne du 26 février 1996 entré en application le 1^{er} mars 2000 et travailler dans le détail de sa mise en œuvre, il s'agit d'adopter une démarche globale. Dans cette perspective, le volet social et humain doit être non pas occulté ou subsidiaire, mais prioritaire. C'est l'un des trois piliers du partenariat (politique -zone de libre échange- social, culturel et humain). Il est également capital et crucial dans la relation entre le Maroc et l'Union Européenne qui doit être une relation globale et indivisible, le partenariat devant avoir un visage humain.

En d'autres termes, il convient de changer l'ordre des priorités en accordant aux aspects sociaux, culturels et relatifs à l'immigration une importance qualitative qui ne soit pas moindre à celle attribuée aux aspects économiques, commerciaux, financiers et politiques. Il s'agit dès lors de donner toute sa place à la coopération sociale et au dialogue migratoire dans le cadre général des rapports euro-marocains.

De manière plus précise, nous signifions ici par dialogue migratoire cette large partie de ce que l'on appelle communément dialogue social et qui est liée à tout ce qui concerne les migrations: mouvements migratoires, conditions de séjour, de vie et de travail des communautés migrantes respectives; statut de ces dernières, leur rôle et place; les divers droits des migrants (économiques, sociaux, culturels, spirituels), les politiques d'émigration, la protection sociale des travailleurs migrants, la promotion de l'identité culturelle.

Si l'on suit à la lettre les termes de l'Accord d'Association (article 69), le dialogue social doit être régulier et pourrait concerner toute question d'intérêt commun dans le domaine social. Ce dialogue est conçu comme étant "l'instrument de recherche des voies et conditions des progrès à réaliser pour la circulation des travailleurs, l'égalité de traitement et l'intégration sociale des ressortissants marocains et communautaires résidant légalement sur les territoires des Etats hôtes".

Mais à ce stade, toute la question est de savoir si, en l'état actuel des choses et en attendant une véritable "communautarisation" de la politique d'immigration, l'exécutif européen peut réellement négocier avec le Maroc dans le domaine migratoire dans la mesure où, de fait, malgré l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam au 1^{er} mai 1999, l'Union Européenne n'aura pas encore (au moins jusqu'à la fin avril 2004) de compétences ou de prérogatives communautaires réelles pour traiter des questions de migrations et de communautés étrangères installées sur son espace. De ce fait, le dialogue social euro-marocain peut-il aller au-delà de l'informel, du simple échange de vues, d'informations et d'appréciations, pour prendre des décisions engageant formellement les deux parties?

En définitive, la question est de ne pas négliger ou marginaliser la dimension humaine parmi les autres dimensions. Par ailleurs, qui dit dialogue pour l'établissement d'un partenariat, suppose l'existence de deux parties égales, leur implication et leur responsabilisation, l'écoute réciproque, la prise en compte des intérêts communs sans rapport de force et sans volonté de mise sous tutelle.

Peut-on dire que cette démarche d'ouverture prévaut dans certaines initiatives prises par l'Union Européenne, en particulier à travers le Plan d'Action pour le Maroc établi par le Groupe de Haut Niveau Asile-Migration de l'Union Européenne et adopté par le Conseil Européen de Tampere les 15 et 16 octobre 1999?

4. Le Maroc vaste "zone d'attente"

Pour avoir une idée concrète des rapports entre l'Union Européenne et les pays-tiers dans le domaine migratoire, on peut partir du Plan d'Action Spécial pour le Maroc coordonné par l'Espagne et adopté par le sommet européen de Tampere à la mi-octobre 1999.

Ce plan d'action conforte la vision sécuritaire de l'émigration/immigration. Par rapport au Maroc, il se donne comme objectif d'institutionnaliser et de traduire en mesures concrètes la stratégie européenne de pénalisation et de criminalisation de l'émigration/immigration.

Nous verrons d'abord que le cadre général de ce plan d'action s'inscrit dans la cohérence de la stratégie politique des cercles concentriques développée par la présidence autrichienne de l'Union Européenne.

Nous verrons en second lieu que ce plan est le produit de la vision du Groupe de Haut Niveau Asile-Migrations de l'Union Européenne qui a retenu six pays pilotes et nous nous interrogerons dans une troisième étape sur les raisons du choix du Maroc comme pays cible.

Le quatrième point développera le contenu proprement dit et la nature des mesures prises par le Plan d'Action Spécial pour le Maroc avec une évaluation critique de celles-ci.

4.1. La présidence autrichienne de l'Union Européenne et la stratégie politique des cercles concentriques

Le document de la présidence autrichienne de l'Union Européenne proposé au Parlement Européen en été-automne 1998 était intitulé: "Document de stratégie sur la politique de l'Union Européenne en matière de migrations et d'asile". Ce document de travail a été élaboré pour "mettre au point une stratégie spécifique en matière de migration et d'asile au niveau européen et en vue de définir les éléments clés d'une maîtrise efficace des migrations et renforcer la capacité d'action de l'Union Européenne dans ce domaine".

Concrètement, six grands axes ressortent de cette proposition de politique harmonisée: l'asile, l'immigration, les contrôles aux frontières, le droit des étrangers, l'aide au développement et les relations internationales.

Cependant, cette vision est éminemment protectionniste. "L'originalité" ou "innovation" de cette démarche de rejet, ultra-répressive et sécuritaire consiste, dans le cadre d'une extension, d'un élargissement ou d'une sorte de globalisation des accords de Schengen, à diviser le monde en quatre cercles concentriques.

Le premier cercle est constitué par les Etats ayant adhéré aux Accords de Schengen et qui appliquent en conséquence les dispositions restrictives en matière de délivrance des visas aux ressortissants des pays-tiers ainsi que dans le domaine du contrôle de l'entrée et du séjour des étrangers sur leur territoire.

Le second cercle est composé des pays voisins ou associés de l'Union Européenne qui suivent la même politique en matière de visa, de contrôle des frontières et de réadmission que celle appliquée par les pays de l'Union Européenne. Les pays constituant ce second cercle se rallieraient progressivement à ces mesures et finiraient par faire partie des accords de Schengen et du système qu'ils ont institué.

Le troisième cercle renvoie aux pays de CIS, à l'Afrique du Nord et à la Turquie dont les fonctions essentielles, selon l'Union Européenne, sont le contrôle du transit et la lutte contre les réseaux de passage et de trafic de l'immigration clandestine. Ainsi, il est assigné à ces pays limitrophes comme le Maroc, le rôle de ceinture de sécurité et de cordon sanitaire ou de protection de l'Europe, la fonction de gendarme, de force auxiliaire ou de force supplétive de

répression des candidats à l'émigration vers l'Europe, ou bien de ceux qui sont de passage ou en transit vers des pays de l'Union Européenne.

Les pays constituant le quatrième cercle concentrique sont les pays du Moyen Orient, la Chine et les Etats de l'Afrique subsaharienne qui doivent avoir comme priorité la fixation sur place des populations locales afin d'éviter qu'elles ne se déplacent vers les pays de l'Union Européenne.

A travers ce découpage des pays en quatre cercles concentriques, l'Union Européenne essaie d'élargir la logique Schengen et de globaliser les accords de Schengen en multipliant les contrôles des flux migratoires non seulement au niveau des frontières extérieures de l'Union Européenne ou de ses frontières communes, mais également au sein même des pays d'émigration non européens ou des pays de transit vers l'Europe.

Ces pays, et notamment les zones tampons de l'Europe, sont considérés comme de vastes zones d'attente. Le terme n'est pas lié ici à la notion de pression migratoire qui fait que beaucoup de candidats à l'émigration sont sur le point ou dans l'attente de partir vers l'Europe. Le vocable renvoie plutôt à la notion de maintien sur place dans l'attente du retour vers le point de départ, comme c'est le cas pour les migrants en transit dans l'Union européenne. L'analogie est faite ici avec les zones d'attente des aéroports français par exemple, qui s'étendent selon l'ordonnance de 1945 "du point de débarquement aux points où sont effectués les contrôles de personnes", c'est à dire dans les espaces entre l'avion et le poste de police.

Selon la réglementation française, une personne maintenue en zone d'attente est considérée comme n'étant pas entrée sur le territoire français, bien que retenue sur le sol national. Son maintien est organisé dans l'attente d'une décision soit l'autorisant à pénétrer effectivement en France, soit la refoulant. La zone d'attente peut être considérée comme une "zone internationale" plus ou moins artificielle. L'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée, relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France prévoit dans son article 35 quater que "l'étranger qui arrive en France par la voie ferroviaire, maritime ou aérienne et qui, soit n'est pas autorisé à entrer sur le sol français, soit demande son admission au titre de l'asile, peut être maintenu dans une zone d'attente (...)"².

² L'ANAFE (Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Etrangers) a publié un rapport accablant faisant état de nombreuses irrégularités tant dans la procédure que durant le maintien dans les locaux de la zone d'attente. Voir "Zones d'attente: en marge de l'Etat de droit", Paris, mai 2001, 63 pages. Ces zones d'attente ont également fait l'objet en l'an 2000 d'un rapport du député Louis Mermaz à l'Assemblée Nationale. Le titre de la troisième partie du rapport suffit à lui-même: *Aux frontières de l'humanité: les zones d'attente et les centres de rétention*. Voici quelques unes des conclusions de l'enquête: "Malaise, révolte, impuissance: tels sont les sentiments que l'on ressent au terme de ces contrôles", "le constat est rude (...), les zones d'attente et les centres de rétention sont l'horreur de notre République"; "au total, il s'agit pour la France de comprendre qu'une politique de lutte contre l'immigration clandestine, aussi nécessaire soit-elle ne saurait justifier

4.2. La mise en place du Groupe de Haut Niveau Asile-Migration

C'est sur la base du document précité de la présidence autrichienne, que le gouvernement néerlandais a proposé la création d'une "task-force" entre les trois piliers chargée d'effectuer une analyse horizontale pour un nombre restreint de pays d'origine de demandeurs d'asile et d'immigration et de formuler ultérieurement des propositions d'actions concrètes destinées soit à arrêter l'émigration en direction de l'Union Européenne, soit à réadmettre vers ces pays les illégaux ou bien ceux qui n'ont pu bénéficier du statut de l'asile en Europe.

La proposition néerlandaise a été agréée par le Conseil Européen de Vienne de décembre 1998 "par l'institution d'un Groupe de Haut Niveau Asile et Migration" destiné à dégager une approche commune intégrée et interpilliers ciblée sur les principaux pays demandeurs d'asile et de migrants.

L'Irak ayant déjà fait l'objet d'un plan d'action concernant les flux migratoires, adopté par le Conseil européen le 26 janvier 1998, le "Groupe de Haut Niveau Asile Migration" a retenu lors de ses réunions du 17 décembre 1998 et du 11 janvier 1999 cinq autres pays, à savoir: l'Albanie, l'Afghanistan, la Somalie, le Sri-Lanka et le Maroc comme pays pilotes en vue de l'élaboration pour chacun d'eux, d'un plan d'action par les Etats européens coordinateurs, destiné à arrêter des mesures de lutte contre l'émigration clandestine et/ou à stopper l'afflux de demandeurs d'asile.

Si l'Albanie ainsi que le Maroc sont des pays à la fois d'émigration et de transit vers l'Union Européenne, les quatre autres cibles sont uniquement des pays d'émigration. Pour ces quatre derniers cas, les raisons peuvent varier compte tenu du contexte, mais elles se résument pour l'essentiel à des guerres civiles pour raisons ethniques ou religieuses entraînant un effondrement de l'économie qui engendre à son tour dans un premier temps, des mouvements de réfugiés vers les pays limitrophes et, dans un deuxième temps, des demandes d'asile dans les pays européens suivies elles-mêmes par le regroupement familial lorsque l'asile est accepté.

Par conséquent, c'est fondamentalement pour se prémunir de l'arrivée de demandeurs d'asile dans les pays de l'Union Européenne et empêcher que ces demandes ne soient exprimées, que les plans d'actions ont été conçus. S'agissant du Maroc, le contexte est bien différent et si certaines motivations similaires se retrouvent partiellement, des raisons plus spécifiques sont à prendre en considération.

un reniement des principes qui font la grandeur de notre pays: la dignité de l'homme, le respect de son intégrité morale et physique, l'humanité". Voir Rapport 2628 du député Louis Mermaz au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi de finance pour 2001, tome II: Intérieur et Décentralisation-Police, Paris, 11 octobre 2000.

4.3. Les raisons du choix du Maroc comme pays cible

On ne peut comprendre la perception qu'a l'Europe du Maroc en tant que pays d'émigration d'abord, de transit ensuite, que si on l'inscrit dans une vision plus vaste. Il s'agit de la vision sécuritaire et de la pratique restrictive qui régit l'attitude dominante du Nord vis à vis des pays du Sud qui ne sont appréhendés que dans une démarche dominée par la crainte, la méfiance, la suspicion, le sentiment de risque et de péril, voire même de menace.

On entretient un imaginaire collectif sur la menace migratoire. Voilà pourquoi, pour gérer ces mouvements migratoires, l'Europe a adopté une politique dominée jusqu'ici par l'obsession sécuritaire dans laquelle les considérations socioéconomiques sont reléguées au second plan. La motivation fondamentale et première de cette politique et sa finalité ultime est en effet la sécurité: non seulement la "soft security" qui se décline en termes de lutte contre le trafic de stupéfiants, contre le terrorisme³, la criminalité internationale et la migration clandestine, mais parfois rejoignant presque la "hard security" ou sécurité militaire au sens classique et traditionnel.

Ainsi, en est-il de la décision prise en mai 1999 par le gouvernement de Madrid consistant à investir 25.000 millions de pesetas pour blinder la frontière sud de l'Espagne et bloquer l'émigration clandestine. Ce plan, dont l'exécution a été confiée à la Guardia Civil a pour objet d'édifier le "Système Intégral de Vigilance Extérieure" à partir de l'usage de radars longue distance, de caméras thermiques, de caméras de vision nocturne, d'hélicoptères et autres moyens dirigés à partir d'un centre coordinateur à Algesiras.

Le gouvernement régional andalou a exprimé son opposition à cette décision, préférant la solution de l'intensification de la coopération économique et sociale avec le Maroc qui est beaucoup plus utile et productive. Cette perception réductrice rappelée plus haut invente de nouveaux délits et introduit de nouveaux chefs d'inculpation dont seraient responsables les pays de la rive sud. Elle aboutit à la nécessité de maîtriser les flux en provenance de pays "à risque migratoire", de "pays émetteurs de clandestins", de "pays producteurs d'émigrés clandestins", voire même de "pays coupables d'émigration et de transit" vers l'Europe, en gérant avec davantage de détermination et de fermeté les solutions de contrôle, de verrouillage, de fermeture et de barrage à l'émigration.

C'est dans cet esprit que le Maroc devient coupable d'émigration et de transit. Il faut par conséquent prononcer des sentences contre ce pays pour le punir de cette criminalité et de cette délinquance ou bien l'obliger à prendre des mesures destinées à protéger l'Europe contre l'envahissement voire même contre la "Reconquista". Il faut dire que cette perception de l'Europe sur le Maroc a été

³ Du moins jusqu'aux événements du 11 septembre, date à partir de laquelle, la lutte contre le terrorisme a pris une tournure planétaire et multidimensionnelle.

d'une certaine manière alimentée par le Maroc lui-même lorsqu'il est devenu, en 1988, membre observateur de l'ex-Groupe Trevi, transformé par la suite en Groupe K4 et où les questions migratoires étaient mises dans le même panier que la lutte contre la drogue, le blanchiment d'argent, le terrorisme, la violence internationale, etc.

C'est ainsi que l'on a constaté, le 26 février 1999 (et qui plus est sous le gouvernement d'alternance), la volonté déclarée de l'ancien ministre d'Etat à l'Intérieur d'associer le Maroc à la politique sécuritaire européenne de l'immigration. Voici en effet les propos tenus devant une délégation de parlementaires français: "L'objectif principal pour le Maroc consiste à être partie prenante de la politique européenne de l'immigration consécutive à l'instauration de l'espace Schengen. Le Maroc est en effet conscient de la communauté des valeurs des deux parties et des intérêts mutuels à défendre. Au niveau méditerranéen, nous sommes par notre situation géographique et nos liens économiques, culturels et sociaux partenaires à part entière de la sécurité européenne. La défense de l'espace européen ne peut être efficace que si le Maroc y apporte sa pleine contribution"⁴. Il y a donc là une offre de service pour épauler l'Union Européenne dans l'établissement d'un cordon sanitaire. Le message a été aussitôt reçu par l'Europe ainsi encouragée dans ses desseins.

4.4. Le Plan d'Action spécial pour le Maroc

4.4.1. L'environnement migratoire et ses enseignements

Le Plan d'Action spécial pour le Maroc a été précédé en 1999 d'un rapport intitulé "Le grand foyer de l'émigration du Maghreb actuel et potentiel" (El principal foco de emigración del Magreb actual y potencial) élaboré par l'Espagne sur le Maroc. Selon ce document, le Maroc est un gros fournisseur d'immigrés. Il constitue le principal foyer sud méditerranéen d'émigration et de transit d'un grand nombre de demandeurs d'asile et de migrants, africains notamment, en direction du territoire des Etats membres de l'Union Européenne.

C'est dans ce contexte qu'une délégation du Groupe de Haut Niveau Asile-Migration s'est rendue au Maroc du 2 au 4 juin 1999 pour une mission d'information durant laquelle elle a rencontré à titre informel six membres du gouvernement marocain: Affaires Etrangères et Coopération, Intérieur, Justice, Emploi et Affaires Sociales, Droits de l'Homme, Relations avec le Parlement. Du côté européen, il y a lieu de relever la présence de l'Allemagne (présidente en exercice de l'Union Européenne), de la Finlande (future présidente), de l'Espagne en tant que pays coordinateur, de la France, de la Commission européenne (Direction Justice-Intérieur) et du Secrétariat Général du Conseil.

⁴ Driss Basri, alors Ministre d'Etat à l'Intérieur, Journal *L'Opinion*, Rabat, 28 février 1999.

On ne peut nier bien sûr l'existence de l'émigration clandestine vers l'Europe à partir du Maroc, composée non seulement de Marocains, mais aussi de Maghrébins et surtout de Subsahariens. Mais il faut relever que le Plan d'Action ne fournit pas de statistiques sur les départs illégaux du Maroc vers l'Espagne.

Cependant, bien que selon les sources les statistiques soient à géométrie très variable, on peut avoir un ordre de grandeur des tentatives d'émigration clandestine par un autre biais.

4.4.2 Les statistiques espagnoles

Précisons au préalable que, pour l'Espagne, l'immigration illégale en provenance du Maroc a pris une autre tournure depuis l'adhésion de l'Espagne, en 1991, aux Accords de Schengen et depuis l'instauration du visa qui s'en est suivi, en particulier pour les ressortissants des Etats maghrébins. Délivré au compte goutte, le visa joue bien entendu un rôle fondamental de filtre servant au contrôle et à la maîtrise des flux migratoires. Constituant une marque de défiance à l'égard d'un pays ou d'une nationalité dans sa globalité, le visa permet un tri sélectif en éliminant les indésirables ou bien ceux contre qui est porté un simple soupçon. Ainsi, la frontière est ressentie et activée chez soi bien avant la frontière réelle du pays de destination⁵.

Ce n'est pas un hasard si l'apparition des premières *pateras* en provenance des côtes marocaines coïncide avec l'établissement obligatoire du visa pour les ressortissants marocains qui accédaient auparavant au territoire espagnol sans recourir à cette formalité. Voici d'ailleurs les statistiques espagnoles concernant les personnes arrêtées avec ces embarcations de fortune qui étaient consacrées à la pêche côtière et au transport sur la côte andalouse et qui, avec l'intensification du trafic humain, se sont modernisées en s'équipant de moteurs ou bien ont été remplacées par des zodiacs pneumatiques beaucoup plus rapides.

⁵ Voir Elspeth Guild. "La politique des visas: Schengen et les contrôles à distance" in Colloque: *Frontière et zones d'attente, une liberté de circulation sous contrôle*, organisé par l'A.N.A.F.E, Paris, 19 et 20 octobre 2001.

Nombre de *pateras* interceptés

Année	<i>Pateras</i> interceptés	Arrestations à bord de <i>pateras</i>
1991	4	447
1992	15	616
1993	33	1.925
1994	34	513
1995	130	1.257
1996	339	2.550
1997	399	887
1998	557	2.995
1998	475	3.569
2000	780*	14.893*

*Chiffres valables jusqu'au 14 décembre 2000.

Source: D.G de Política Interior. Chiffres reproduits par Bernabe Lopez Garcia, "Les Maghrébins 'sans papiers' en Espagne et le processus de régularisation de 2000 après la nouvelle loi sur les étrangers", Communication au Colloque: *Citoyenneté et Nouvelles Mobilités: le cas des sans-papiers*, IFRI, Paris, 14 avril 2000.

Bien entendu, l'immigration clandestine reste très difficile à quantifier. On ne connaît pas les chiffres de ceux qui ont pu entrer illégalement en Espagne par *pateras* ou par un autre moyen (camion, bateaux...) en déjouant la vigilance des forces de sécurité.

Un autre indicateur intéressant est le nombre de reconductions opérées par les autorités espagnoles aux frontières du pays. Pour les Marocains, ce chiffre était en 1997 de 22.230. Sur ce total, 17.302 ne sont pas arrivés à traverser le Détroit car reconduits à partir des deux villes occupées par l'Espagne: Ceuta (10.163) et Melilla (7.139). En 1999, 23.840 personnes ont été rapatriées vers leur pays d'origine. La plupart sont des Marocains (18.000), parmi lesquels 8.950 ont été refusés aux postes frontaliers de Ceuta et de Melilla.

4.4.3 Les données marocaines

D'après les statistiques publiées pour la première fois début juillet 1999 (donc quelques semaines après la visite du Groupe de Haut Niveau) par le ministère marocain de l'Intérieur dans une circulaire adressée aux gouverneurs et walis, les services de sécurité marocains ont procédé en 1997 à l'interpellation de 13.184 personnes en situation irrégulière, appréhendées au cours de leurs tentatives d'émigration clandestine par divers procédés vers l'Europe.

Le même document rapporte qu'en 1998 et dans les mêmes conditions que précédemment, le nombre de personnes arrêtées lors de leurs tentatives de départ clandestin, est passé à 17.178, soit une augmentation de 30% par rapport à l'année précédente. Ces statistiques ne concernent pas uniquement les Marocains mais d'autres nationalités.

Pour compléter ce tableau, signalons d'autres références. D'après les chiffres fournis par l'Ambassadeur du Maroc à Madrid lors d'une conférence de

presse tenue le 4 septembre 2001, les forces de sécurité marocaines ont procédé en 1999 à l'arrestation de 19.037 personnes, et en l'an 2000 à l'arrestation de 25.613 candidats à l'émigration. Pour les huit premiers mois de 2001, la police marocaine a arrêté 20.995 personnes en flagrant délit d'émigration clandestine, dont 11.716 de nationalité marocaine et 9.282 étrangers⁶.

D'autres sources du ministère marocain de l'Intérieur permettent de préciser les chiffres concernant les subsahariens. L'augmentation fulgurante du nombre d'interceptés africains subsahariens entre 1995 et 2000 permet d'en saisir la percée: de 444 en 1995, le chiffre est passé à 549 en 1996, 1.500 en 1997, 4.500 en 1998, 8.500 en 1999, pour approcher les 10.000 en l'an 2000 - toutes nationalités africaines subsahariennes confondues- et 9.282 pour les 8 premiers mois de 2001.

4.4.4 Au-delà des chiffres, quelques leçons tirées de l'histoire et de la géographie

Bien entendu, l'émigration clandestine à partir du Maroc est une réalité incontournable qu'il ne faut pas nier ou occulter, y compris dans ses aspects dramatiques. Mais cette réalité est amplifiée outre mesure, elle est exagérée à dessein. Il y a une manipulation de l'opinion publique qui alimente une psychose de l'invasion, l'obsession du déferlement, de l'envahissement, de la ruée des "sudistes" vers l'Espagne.

En Espagne, cette instrumentalisation sert des besoins internes, essentiellement électoralistes, la majorité actuelle et le gouvernement dont il est issu se servant de l'idéologie sécuritaire et de l'entretien de la peur et de l'inquiétude pour conforter leur pouvoir. Ne constate-t-on pas, dans les sondages d'opinion, qu'après l'E.T.A. et l'insécurité provoquée par ses attentats, la question de l'immigration est le second sujet de préoccupation des Espagnols avec ce qu'il véhicule comme image de risque, de danger, d'instabilité et d'insécurité?

La manipulation de la question migratoire est également le fait des groupes de pression espagnols qui défendent certains intérêts. Cette perception négative porte ainsi l'empreinte de divers lobbies et représente une conséquence indirecte de plusieurs contentieux. Il y a le lobby agricole qui se manifeste régulièrement à propos des exportations marocaines à destination de l'Europe qui sont saccagées et dilapidées sur le territoire espagnol. Signalons aussi l'épineux dossier des "présides" encore occupés par l'Espagne, en l'occurrence Sebta, Melilla et ses îles, la position ambiguë de l'Espagne au sujet de l'affaire du Sahara et de l'intégrité territoriale du Maroc, l'impasse des négociations Maroc-Union Européenne qui ont abouti au non renouvellement de l'accord de pêche.

⁶ Statistiques publiées dans la presse marocaine du 6 septembre 2001. Voir par exemple le journal *Al Maghrib*.

La question migratoire est régulièrement agitée et utilisée comme prétexte pour soutirer des fonds à l'Union Européenne en guise de compensation et de rétribution pour le rôle de gendarme que joue l'Espagne sur les frontières sud de l'Europe.

De manière générale, du côté espagnol, l'immigration irrégulière en provenance de la rive sud est présentée comme un choix délibéré et affiché de la part du Maroc, une opération plus ou moins planifiée, ou encore une volonté manifeste de nuire, corroborée par le fait que le Maroc ne fait rien pour surveiller ses frontières ses autorités policières pratiquant même une politique laxiste, voire de connivence avec les mafias de l'émigration.

Cette analyse présente au moins deux défauts majeurs. En premier lieu, comment l'Espagne peut-elle exiger du Maroc qu'il mette un terme aux départs clandestins alors qu'elle est incapable elle-même, en dépit de la mise en place d'un dispositif sophistiqué de surveillance avec l'aide de l'Union Européenne, de démanteler les maillons forts de cette mafia de négriers qui agissent en majorité à partir de son territoire même?

Rappelons en effet, qu'après l'annonce pour le seul week-end du 18 au 20 août 2001 de l'interception par la Guardia Civil de près de 800 personnes en provenance du Maroc par *pateras*, le ministère espagnol des Affaires Etrangères a convoqué le 22 août 2001 le chargé d'affaires de l'ambassade du Maroc à Madrid pour lui signifier qu'aux yeux de Madrid, Rabat "n'en fait pas assez" pour stopper le flux migratoire. La veille, Josef Piqué, le ministre espagnol des Affaires Etrangères, avait déclaré à la presse que l'arrivée massive de *pateras* était "insoutenable", précisant que "nous devons exiger du Maroc un plus grand engagement et il serait important qu'il affiche une plus grande volonté de coopération dans ce domaine".

Répliquant au gouvernement de Madrid, le secrétaire d'Etat marocain aux Affaires Etrangères et à la Coopération, Taïeb Fassi Fihri, a également reçu le 22 août 2001 le chargé d'affaires de l'ambassade d'Espagne à Rabat pour lui signifier que "l'approche espagnole de l'immigration clandestine, est réductrice et ne reflète pas la complexité de ce dossier où les responsabilités sont largement partagées et où les acteurs et les intérêts en cause, sont autant espagnols que marocains"⁷.

Le communiqué rendu public à cette occasion par le ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération précise par ailleurs que le Secrétaire d'Etat a souligné qu'entre le 1^{er} janvier 2000 et le 30 juin 2001, les seuls services de la Gendarmerie Royale et de la Sûreté Nationale ont arrêté et refoulé plus de 15.000 ressortissants africains et asiatiques qui tentaient de rejoindre l'Europe à partir du Maroc. Durant cette période, les forces de sécurité ont intercepté plus de 20.000 Marocains candidats à l'émigration illégale. Pour Rabat, "en assumant

⁷ Voir la presse marocaine du 23 et 24 août 2001.

cette charge et cet effort de police au quotidien, le Maroc fait face à ses responsabilités, mais il le fait aussi au bénéfice de l'Espagne et des autres pays de l'Union Européenne"⁸.

D'autres arguments ont été développés au plus haut sommet de l'Etat marocain. Reprenons le passage qui leur ont été consacrés dans l'interview accordée au journal "Le Figaro" en date du 4 septembre 2001 par SM le Roi Mohammed VI à la suite de certaines accusations officielles espagnoles qui ont atteint leur paroxysme fin août 2001 par la convocation de l'Ambassadeur du Maroc à Madrid par le ministère espagnol des Affaires Etrangères:

“Question du journaliste: Autre grand contentieux diplomatique: vos difficultés avec l'Espagne. Madrid reproche au Maroc de ne pas lutter avec assez de rigueur contre l'émigration sauvage vers les côtes espagnoles. L'Espagne proteste d'autant plus que, sur la frontière sud de l'Union Européenne, elle est en quelque sorte le gardien des accords de Schengen.

Réponse du Souverain: Au Maroc, nous n'avons jamais occulté le problème de l'émigration. C'est un problème réel. Ce que nous n'acceptons pas, c'est que Madrid dise que toutes les difficultés de l'Espagne viennent du Maroc. Qu'il y ait des mafias au Maroc qui vivent de l'émigration clandestine et du trafic du drogue, c'est vrai. Mais en Espagne, il y a aussi des mafias et elles sont plus riches qu'au Maroc. Les bateaux qui embarquent les clandestins viennent d'Espagne. Ils coûtent très chers et ils sont équipés de moteurs hyperpuissants qui rendent ces bateaux plus rapides que les vedettes de notre marine. Quant aux trafiquants de drogue marocains, ils ont des passeports espagnols et des comptes bancaires en Europe. Ce n'est pas nous qui leur avons accordé la double nationalité. Disons que la responsabilité est partagée. Mais du côté du Maroc, c'est beaucoup par manque de moyens”.

L'analyse présentée de manière générale par l'Espagne concernant la question migratoire la liant au Maroc comporte à notre sens un second défaut majeur. Elle occulte une partie de son histoire qui n'est pas très lointaine. On oublie en effet qu'au lendemain de la guerre civile, dans les décennies cinquante et soixante, l'Espagne était encore un pays exportateur de main-d'œuvre vers le “nord européen” essentiellement, comme l'atteste l'existence aujourd'hui encore de quelques 2,5 millions de ressortissants espagnols résidant à l'étranger.

Cette situation de pays émetteur de force de travail n'était pas la résultante d'une volonté affichée de nuire aux pays importateurs de main-d'œuvre (essentiellement d'autres pays européens tels que la France, la Belgique, les Pays-Bas, l'Allemagne), mais d'une part, la conséquence d'une situation économique et sociale déterminée en Espagne, et d'autre part, de la volonté délibérée du patronat des pays du Nord de disposer d'une main-d'œuvre à bon marché, taillable et corvéable à merci, permettant d'exercer une pression vers le

⁸ ibid.

bas sur le niveau général des salaires et d'assurer la flexibilité ainsi que la souplesse du système économique en jouant le rôle de bouc émissaire bien commode en temps de crise.

Georges Pompidou, alors Premier Ministre, le déclarait de manière cynique devant l'Assemblée Nationale française en 1963: "l'immigration est un moyen de créer une certaine détente sur le marché du travail et de résister à la pression sociale".

Rappelons également un autre aveu étonnant. Il s'agit d'une déclaration faite au journal financier français "Les Echos" du 29 mars 1966 par Jean Marcel Jeannenay, alors ministre du Travail et des Affaires Sociales du Général De Gaulle à propos de l'immigration clandestine en provenance des pays ibériques: "L'immigration clandestine elle-même n'est pas inutile, car si l'on s'en tenait à l'application stricte des accords et règlements internationaux, nous manquerions peut-être de main-d'œuvre".

Par conséquent, pas d'amnésie. Comme pour ce qui était le cas de l'Espagne et sans occulter les carences passées et même actuelles des pouvoirs publics marocains en matière de politique économique et sociale et notamment en matière d'emploi, le Maroc continue d'être de fait un pays exportateur de main-d'œuvre (de manière illégale essentiellement) non pas pour nuire à ses voisins nord-méditerranéens, mais par nécessité socioéconomique.

Le Maroc est un pays de transit par contrainte géographique pour beaucoup de subsahariens désireux d'atteindre, très souvent au péril de leur vie, les pays de la rive nord de la Méditerranée perçus comme espaces d'opportunité de travail et d'amélioration de leurs conditions de vie et ce, malgré les politiques musclées de contrôle menées par les pays de l'Union Européenne, l'exigence du visa n'étant qu'un élément dissuasif parmi d'autres.

Les émigrations clandestines africaines vers l'Europe via le Maroc, pays le plus proche géographiquement de l'Espagne qui n'est séparé dans la partie la plus rapprochée du Déroit de Gibraltar que par moins de 14 km et qui dispose au nord du Maroc de deux villes occupées (Ceuta et Melilla), ne sont pas "choisis". Ceux et celles des subsahariens et notamment les moins nantis qui quittent leur pays pour en traverser d'autres et affronter dans un second temps l'épreuve très périlleuse du désert du Sahara, ne le font pas par choix. C'est pour eux, à la limite, une question de vie ou de mort.

Certes, l'intensification des migrations clandestines africaines subsahariennes via le Maroc est à attribuer à l'attraction d'un meilleur niveau de vie au Nord de la Méditerranée. Mais ce sont fondamentalement des causes internes au sud du Sahara qui sont à l'origine de cette émigration. Ce flux est l'une des conséquences humaines des divers changements que l'Afrique au sud du Sahara a connu durant les deux dernières décennies et qui peuvent se ramener à trois éléments essentiels:

- Une paupérisation grandissante de la population qui reste très prolifique, avec ses effets en matière de santé et de chômage;
- Une dégradation vertigineuse de l'environnement avec une raréfaction des ressources naturelles, en premier lieu de l'eau, source vitale par excellence;
- Et surtout des guerres inter-étatiques ainsi que des guerres civiles, des troubles politiques ou inter-ethniques de plus en plus fréquents qui perdurent, engendrant le plus souvent un effondrement de l'ordre public, social et de l'économie et créant de larges mouvements de réfugiés.

L'émigration vers l'Afrique du nord, en particulier le Maroc, dans l'attente de la traversée de la Méditerranée, est conçue très souvent comme une quête de paix, un mouvement de refuge, une recherche pour la survie.

N'oublions pas aussi que l'immigration dite clandestine répond le plus souvent à une demande de main-d'œuvre illégale des économies européennes, compte tenu du poids de l'économie informelle ou souterraine, comme c'est le cas pour le secteur de l'agriculture en Espagne, pays qui est pourtant l'un des plus offensifs sur le plan politique à l'égard de l'immigration clandestine.

Ajoutons à cela le fait que, si la tendance a été inversée en Espagne, le pays devenant importateur de main-d'œuvre, c'est qu'il a connu des mutations structurelles et bénéficié de circonstances favorables (adhésion à l'Union Européenne, investissements européens, transition démocratique réussie) alors que le Maroc, en dépit de certains progrès réalisés en matière de droits de l'homme notamment, pâtit encore du sous-développement, du chômage, de relations asymétriques avec l'Union Européenne, de la frilosité des investissements européens.

Par conséquent, ce contexte historique et régional doit être pris en compte pour nuancer les analyses. Il ne faut pas verser dans le manichéisme selon lequel le Maroc serait coupable d'émigration et de transit vers l'Europe et devrait donc être puni en se voyant imposer un certain nombre de mesures et un rôle spécifique pour protéger l'Union Européenne contre cette «invasion» et ce «raz de marée».

4.5. Des mesures fondamentalement sécuritaires

4.5.1. Des visions apologétiques

Dans leurs tentatives de défendre le bien-fondé et le caractère équilibré du plan d'action «Maroc» du Groupe Asile-Migrations adopté par le Conseil Européen de Tampere (15-16 octobre 1999), certaines analyses l'ont drapé de nombreuses qualités.

Ce plan, dont l'élaboration a été coordonnée par l'Espagne, a été qualifié par le secrétaire d'Etat espagnol chargé de la politique extérieure de l'Union Européenne de «plan de dialogue qui comporte une forte dimension de

développement”⁹. Une appréciation similaire a été faite par le sénateur français Paul Masson qui estime, dans un rapport, que ce plan d’action, au même titre que les autres plans concernant les autres pays pilotes “a étudié les moyens de lutter contre les facteurs à l’origine de l’immigration: pauvreté, conditions de vie...”¹⁰. La délégation de la Communauté Européenne accréditée à Rabat affirme quant à elle, que ce plan est le premier du genre “permettant de définir une approche cohérente et objective de l’Union Européenne face à la situation de nombreux pays qui sont à l’origine du transit de nombreux migrants et de demandeurs d’asile”¹¹. Pour Lucile Barros, ce plan permet “de coopérer avec le Maroc dans trois domaines intégrés: la politique étrangère, le développement et l’aide économique, la migration et l’asile”¹².

Les lectures précédentes du plan d’action “Maroc” sont-elles pertinentes et objectives? Des objections de forme et de fond peuvent être formulées.

S’agissant tout d’abord de la méthode d’approche et de la démarche, on ne peut convenir que ce plan soit le résultat d’un véritable dialogue. Certes, des contacts informels ont été entrepris par le Groupe de Haut Niveau Asile-Migrations avec des ministres marocains, mais le produit final est unilatéral et ne tient nullement compte des intérêts respectifs et de l’existence de véritables partenaires qui supposerait l’égalité des parties, leur entière implication et leur responsabilisation. Or, à Tampere, ni le Maroc ni les autres pays cibles n’étaient présents, même à titre d’observateurs. Le Conseil Européen a décidé pour eux et sans eux, voire même contre leurs intérêts.

Pour ce qui est du contenu maintenant, on relève l’absence d’équilibre, l’orientation étant fondamentalement sécuritaire. En effet, sur 18 mesures, une seule concerne l’aide à l’intégration des ressortissants marocains qui séjournent légalement dans les Etats membres de l’Union Européenne. Encore faut-il préciser que cette mesure se présente comme un vœu pieux, vue l’absence d’une véritable politique communautaire dans le domaine de l’immigration en dépit de certaines velléités.

Par ailleurs, le contexte socioéconomique de l’émigration au niveau du pays d’origine n’est que très marginalement abordé alors qu’il devrait être au centre de la réflexion pour l’action.

⁹ Voir l’intervention de R. De Miguel in *Maroc-Union Européenne: un destin commun*. Actes du colloque de Bruxelles du 21 octobre 1999 édités par le Cercle d’Amitié Euro-Marocain, février 2000, p.19.

¹⁰ Paul Masson, sénateur: “L’Europe face à l’immigration: quels objectifs? Quels moyens?” Rapport au Sénat français, n° 438, annexé au procès-verbal de la séance du 22 juin 2000, p. 36.

¹¹ Lettre de l’Ambassadeur de l’Union Européenne à Rabat au Ministre marocain des Finances en date du 25 janvier 2000.

¹² Lucile Barros, Politiques migratoires des pays de l’Union européenne, Communication au séminaire *Les mutations de l’émigration internationale marocaine*, INSEA, Rabat, 28-29 janvier 2000, point 13.

4.5.2. Vers le retour à l'esprit d'Algesiras?

Par contre, plus de la moitié des mesures arrêtées par le plan d'action "Maroc" porte le sceau exclusif de la répression ou de la simple prévention de l'immigration clandestine, montrant ainsi une orientation sécuritaire manifeste, toile de fond de la démarche.

Dans l'arsenal proposé par ce plan, relevons les mesures suivantes:

- Améliorer la coopération dans le domaine de l'identification et de la découverte de réseaux d'immigration clandestine en confisquant leurs bénéfiques et en fournissant un appui technique et financier au Maroc.
- Adopter des stratégies de lutte contre les filières d'immigration clandestine, y compris par détection rapide de faux documents.
- Prendre des mesures de lutte contre les pratiques dangereuses associées au trafic ou au transport maritime d'émigrants illégaux, conformément aux recommandations de l'Organisation Maritime Internationale.
- Promouvoir, avec la participation des communautés d'immigrés marocains en Europe, le retour volontaire et fournir une "véritable incitation au retour volontaire".
- Soulignant les hésitations du Maroc à appliquer les accords bilatéraux de réadmission avec certains Etats membres de l'Union Européenne, le Plan d'Action préconise la mise en œuvre effective par le Maroc des accords de réadmission existants¹³.
- Signer de nouveaux accords de réadmission pour les catégories suivantes de personnes ne répondant pas aux conditions en vigueur pour pouvoir accéder au territoire des Etats membres ou y séjourner:
 - a) ressortissants marocains;
 - b) ressortissants des pays tiers et apatrides qui, venant du Maroc, sont entrés ou restés illégalement sur le territoire des Etats membres.
- Mettre à profit la coopération UE/CE avec le Maroc pour régler la question du retour des ressortissants qui sont entrés illégalement sur le territoire de l'Union.
- Confier à deux organismes européens, le CIREA (Centre d'Information, de Réflexion et d'Echanges en matière d'Asile) et le CREFI (Centre d'Information, de Réflexion et d'Echange en matière de Frontières et d'Immigration), une mission particulière: l'élaboration d'un rapport sur le nombre, la nationalité, la destination et le *modus operandi* des ressortissants des pays tiers qui transitent par le Maroc pour se rendre en Europe. Ce

¹³ Rappelons à ce propos la liste des pays avec lesquels des accords existent: Espagne (13 février 1998 plus le protocole additionnel du 18 juin 1999). A cela il faut ajouter le protocole de réadmission signé avec la France (10 janvier 1993) et les protocoles d'identification avec la Belgique et les Pays-Bas.

rapport devrait aussi décrire et évaluer les mesures arrêtées par le Maroc pour empêcher ce trafic.

- Rétablir du côté marocain les visas pour les ressortissants des pays suivants: Sénégal, Mali, République Populaire du Congo, Côte d'ivoire, Guinée (Conakry), Niger.¹⁴
- Rendre plus efficace l'action des agents de liaison des compagnies aériennes par une analyse détaillée des mouvements migratoires et par l'envoi d'officiers de liaison dans les principaux aéroports afin d'améliorer les contrôles aux postes d'embarquement.

4.5.3. Rabat n'est pas Schengen

A travers ces mesures décidées pour le Maroc par la partie européenne, puisqu'entérinées par le Conseil Européen de Tampere, l'Union Européenne voudrait, dans le cadre d'une police à distance, d'un contrôle à distance ou d'une sécurisation à distance, faire jouer au Maroc le rôle de gendarme, de force auxiliaire et de supplétif destiné à assurer le gardiennage des frontières sud de l'Union. La pression politique européenne s'intensifie sur le Maroc pour faire baisser la pression migratoire qui s'exerce sur la rive nord de la Méditerranée. Son objectif fondamental est de transformer le Maroc en un pays plus étanche: à l'entrée de toutes ses frontières pour les personnes venant des pays africains du sud du Sahara et à la sortie vers l'Europe pour l'ensemble des migrants potentiellement irréguliers prenant l'avion ou le bateau ou les migrants illégaux arrêtés en mer dans le Détroit de Gibraltar et pour ceux qui sont arrêtés sur les côtes sud de l'Espagne, dans la mesure où ils sont censés venir du Maroc. Une mesure d'accompagnement s'ajoute à cela: la généralisation du visa pour les ressortissants de tous les pays africains de même que la signature par le Maroc d'accords de réadmission avec ces pays. Implicitement, le reproche est également fait au Maroc de pas rendre ses frontières étanches. Mais l'Europe s'embarrasse t-elle des multiples coûts que ces mesures pourraient procurer au Maroc?

Au niveau du bouclage des frontières, rappelons tout d'abord que les frontières du Maroc sont immenses: plus de 3.500 km de côtes et une frontière terrestre avec la Mauritanie et surtout l'Algérie d'une longueur similaire. En tenant compte des efforts déjà entrepris par le Maroc pour contrôler ses frontières, rendre les frontières totalement hermétiques à l'entrée et à la sortie exigerait des moyens logistiques gigantesques dont il ne dispose pas. De plus, le contrôle de la frontière algéro-marocaine à l'Est du Maroc renvoie lui-même à la

¹⁴ En vue de mettre en application cette disposition du Plan d'Action, la Délégation de la Commission européenne accréditée à Rabat a même fait une "offre" au ministre marocain des Finances par lettre en date du 25 janvier 2000 consistant à inscrire une provision de trois millions d'Euros sur le sujet "migration" dans le programme indicatif national de MEDA; cette "carotte" étant destinée à porter assistance au Maroc pour le rétablissement des visas pour tous les pays subsahariens.

nécessité pour l'Algérie de renforcer son propre dispositif de sécurité dans ses frontières Sud et Sud-Est avec les pays du Sahel d'où viennent, ou bien par où transitent, les migrants subsahariens, ce qui nous renvoie à une toute autre problématique.

Par ailleurs, l'instauration de visas pour les ressortissants des pays subsahariens fait peu cas de la souveraineté du Maroc, de son africanité, de ses intérêts diplomatiques et stratégiques. S'inscrire dans cette évolution, passer à l'acte dans ce sens pour donner des gages ou des preuves de fermeté à l'Europe, c'est obtempérer à la décision prise par l'Union Européenne au nom du Maroc pour l'ériger en gendarme et en frontière extérieure de l'Europe. Cette attitude qui cède aux pressions et au chantage n'aboutirait qu'à faire perdre au Maroc des amitiés africaines et exposerait notamment le dossier du Sahara occidental marocain à de multiples difficultés. Le Maroc pâtirait également de la signature d'accords de réadmission, à supposer que les pays africains concernés s'y soumettent à la suite des pressions que l'Union Européenne exerce sur eux.

Comment par ailleurs accepter dans les aéroports marocains l'assistance de policiers européens appelés pudiquement "agents de liaison" pour participer au contrôle des documents des passagers qui désirent se rendre en Europe? Comment accepter aussi qu'au Maroc, les agents de la Royal Air Maroc par exemple jouent le rôle d'agents de renseignement des services européens et d'agents d'exécution des normes et des contrôles demandés par la partie européenne pour rendre effective la maîtrise des flux migratoires? En voulant les amener à effectuer pareils contrôles au départ du Maroc, leur fera-t-on anticiper les contrôles exercés aux frontières extérieures de l'Union Européenne, c'est à dire à l'arrivée d'un des pays membres de Schengen?

De même, la conditionnalité introduite entre l'aide au développement et les mesures sécuritaires dénote la volonté d'instrumentaliser l'aide au développement dans le cadre d'une politique de restriction de l'immigration en général et la vide de ses objectifs.

On comprend dès lors aisément pourquoi, à l'occasion de la tenue à Luxembourg le 9 octobre 2000 de la première session du Conseil d'Association entre le Maroc et l'Union européenne, le Maroc a tenu à formuler par écrit ses premiers commentaires et observations au sujet du plan d'action qui lui avait été "notifié" lors de la visite au Maroc, les 2 et 3 octobre 2000, d'une délégation du Groupe de Haut Niveau: "En particulier, nous relevons que l'Union Européenne retient en matière d'immigration une approche encore trop dominée par l'aspect purement sécuritaire, alors qu'il a été désormais admis par tous que seules les considérations socioéconomiques sont à l'origine de l'émigration vers l'Europe. Ainsi, conviendrait-il de faire sortir la question migratoire des ornières sécuritaires et ce, en vue de l'établissement d'un dialogue réel sur l'immigration,

dialogue qui devrait être orienté vers une démarche plus globale, prenant en considération en priorité la dimension socio-économique¹⁵.

Cette position est pertinente dans la mesure où la focalisation sur l'immigration clandestine abordée dans une démarche foncièrement sécuritaire passe sous silence d'une part, la nécessaire promotion et protection des droits humains des immigrés déjà présents légalement dans les pays de l'Union et, d'autre part, la nécessité de traiter l'émigration africaine (aussi bien subsaharienne que marocaine) vers l'Europe de manière globale et intégrée, en tenant compte prioritairement des aspects socioéconomiques.

5. Eléments d'alternative

5.1 Les Marocains en Espagne et en Europe, une question de droits de l'Homme

Le dossier migratoire des Marocains en Europe doit être pensé en termes de droits de l'Homme. C'est une responsabilité partagée. C'est dire que l'interpellation concerne aussi bien les pays d'accueil que le Maroc lui-même, compte tenu de l'indivisibilité des droits humains et de la nécessité d'avoir une politique marocaine conséquente en direction de la communauté marocaine résidant à l'étranger. Tout comme il y a lieu de réfléchir non seulement sur la situation des pays d'accueil européens (ainsi que d'autres pays), mais aussi sur celle de l'ensemble des étrangers au Maroc, en particulier les Subsahariens et les Européens pour cerner dans quels domaines la situation peut être améliorée, dans la mesure où les droits de l'Homme forment un tout.

S'agissant des Marocains en Europe, les priorités nous paraissent être les suivantes:

- Sauvegarder la sécurité et la dignité des Marocains en Europe. Les actes de violence contre les Marocains à El Ejido en février 2000 et auparavant en Catalogne, ont montré l'urgence de la question. Mais il ne faut pas généraliser, car il y existe aussi une solidarité effective qui s'exprime partout en Europe.
- Pratiquer une lutte indispensable et effective contre le racisme et la xénophobie. Ceci suppose notamment d'assurer l'application des règles de droit et d'organiser la coopération entre les sociétés civiles du Sud et du Nord. Tout comme il s'agit de ratifier les instruments internationaux de protection des migrants et de leurs familles, prévus dans la Convention Internationale adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 18 décembre 1990. Jusqu'à présent, seul 16 pays (dont le Maroc) sur les 20 nécessaires à son entrée en vigueur, ont ratifié cette convention. Aucun pays

¹⁵ Voir *Déclaration du Royaume du Maroc*, Mémoire soumis à la première session du Conseil d'Association entre le Maroc et l'Union Européenne, Luxembourg, 9 octobre 2000.

de l'Union Européenne, pas même l'Espagne, n'a encore ratifié cet instrument international.

- Libéraliser les échanges humains et la circulation des personnes car les relations sociales, culturelles et humaines potentiellement très denses entre les deux rives, compte tenu d'une forte présence physique de Marocains en Europe, ne peuvent être entravées en raison de conceptions sécuritaires dominantes. La zone de libre échange ne doit pas être seulement un espace économique désincarné, mais aussi un espace social et humain. En effet, peut-on promouvoir l'idée d'un espace euro-méditerranéen sans en faire également un espace humain? La circulation des biens et des capitaux peut-elle se concevoir de manière pertinente sans la circulation des personnes? Le moment n'est-il pas venu d'engager une véritable politique de gestion de l'espace humain méditerranéen qui prenne en considération toutes les dimensions de la mobilité des personnes et pas uniquement la question du contrôle des flux migratoires dans une perspective sécuritaire? L'année 2010 fixée comme échéance pour la mise en place d'une zone de libre échange euro-méditerranéenne, ne devrait-elle pas aussi être considérée comme l'échéance de l'institution de la libre circulation des personnes?
- Protéger l'identité culturelle et religieuse des jeunes Marocains en Europe dans le cadre de l'Islam tolérant, pacifique, ouvert et convivial et reconnaître un statut à la langue arabe en Europe, en tenant compte de la diversité des composantes culturelles et linguistiques de la communauté marocaine résidant à l'étranger.
- Résoudre la question des "sans-papiers" dans le sens de l'ouverture, d'autant plus que, selon les thèses récentes de l'ONU, l'Europe, pour des raisons démographiques, serait en situation non pas de risque migratoire mais de dépendance migratoire avec des besoins estimés à 159 millions de personnes d'ici 2025. S'il y a des "sans-papiers", c'est qu'il y a une demande européenne manifeste et pour le futur, en dépit des restrictions que l'on peut introduire, tous ceux que le marché du travail réclame répondront à l'appel. Par conséquent, on ne peut justifier certaines lois en arguant que l'on est victime d'invasion et qu'il faut se protéger d'un raz-de-marée venu de l'étranger. Vouloir ôter aux illégaux le droit d'association, de manifestation, de réunion, de se syndiquer et de faire grève, qui sont des droits fondamentaux, c'est chercher à réduire les droits de ceux qui sont en situation irrégulière et les maintenir en situation de vulnérabilité et de précarité. On veut ainsi transformer les "sans-papiers" en immigrés sans droits.
- Améliorer les conditions de vie, de travail et de séjour de la communauté marocaine résidant en Europe et abolir les discriminations. Bien entendu, il existe une diversité de situations en Europe et dans un certain nombre d'anciens pays d'immigration, des progrès ont pu être réalisés. Mais dans les nouveaux pays d'immigration, la question se pose avec plus d'acuité comme

c'est le cas pour les travailleurs marocains dans l'agriculture à Almería qui sont en situation de paupérisation et de précarité.

- Adopter une approche positive globale et conséquente du partenariat maroco-hispano-européen et récuser la vision sécuritaire et criminaliste telle qu'elle ressort de certaines dispositions de la Déclaration de Barcelone, de l'accord d'association Maroc-Union Européenne du 26 février 1996 et surtout de la philosophie du Plan d'Action "Maroc" du Groupe Asile-Migration de l'Union Européenne.

Tout ceci interpelle non seulement les pays européens d'immigration et l'Union Européenne dans son ensemble, mais également le Maroc où l'on doit aussi aborder la situation des Européens qui y résident, même s'ils sont beaucoup moins nombreux que les Marocains en Europe et que leur statut est généralement meilleur. Il n'empêche que des améliorations peuvent être apportées, notamment en matière de conditions de séjour et de statut personnel. A titre d'exemple, voici ce que dit un rapport établi pour les autorités françaises sur l'exclusion sociale dans les communautés françaises établies à l'étranger: "L'exclusion sociale des Français de l'étranger est ignorée, car elle ne correspond pas à l'image qui est couramment donnée de l'expatriation -réussite économique et représentation diplomatique. Or, ceci n'est qu'une minorité de Français résidant à l'étranger, de l'ordre du dixième des immatriculés, qui connaît une précarité immédiate ou différée"¹⁶.

Par ailleurs, la situation des migrants subsahariens au Maroc est préoccupante. La grande discrétion qui est de mise à l'échelle officielle ne doit pas nous faire oublier qu'en l'état actuel des choses, le dossier est plus entre les mains des forces de sécurité marocaine, en l'occurrence la police et la gendarmerie, que de la justice ou même des affaires étrangères. Or, en matière d'immigration, l'Etat de droit doit prévaloir, la justice devant intervenir pour protéger les droits des immigrés et non pas laisser ces derniers en dehors du champ de l'Etat de droit, sans que l'on sache exactement ce qui est fait.

Face à la vision sécuritaire de l'Europe, certains au Maroc répondent que le Maroc est lui même victime d'immigration. Nous pensons que là aussi, cette équivalence ne peut être retenue, car elle est dangereuse et peut être à l'origine de certains dérapages. Dire que le Maroc est victime d'immigration -africaine subsaharienne-, signifie que le Maroc subit une nouvelle forme de délinquance qui porte préjudice à son image. Cela signifie également qu'il doit se protéger contre ce phénomène et que, de ce fait, une politique sécuritaire marocaine se trouverait légitimée.

¹⁶ Monique Cerisier-ben Guida, sénatrice des Français établis hors de France: *L'exclusion sociale dans les communautés françaises à l'étranger*, Rapport au Premier Ministre, au Ministre de l'Emploi et de la Solidarité et au Ministre des Affaires Etrangères. La Documentation Française, Paris, 1999, p.9.

Cette attitude est le produit des pressions continues exercées sur le Maroc par les pays de l'Union Européenne. Nous pensons que le Maroc doit être un pays d'accueil pour les étrangers dans le plein respect des droits de l'homme et qu'il faudra très certainement dans un proche avenir, prendre en considération le caractère durable d'une partie de l'immigration d'origine subsaharienne que la notion actuelle de transit ne fait qu'occulter.

5.2. Prendre en compte la dimension socioéconomique de l'émigration africaine vers l'Europe

L'Espagne et le Maroc peuvent-ils à eux seuls, du fait simplement de leur situation géopolitique, régler le problème qui se pose entre l'Afrique et l'Europe? A l'heure de la mondialisation, la redoutable question des migrations clandestines peut-elle être résolue et traitée seulement aux frontières en rendant celles-ci plus hermétiques et infranchissables et en se limitant pratiquement à une stratégie de renvoi et de réadmission?

N'y a-t-il pas de limites aux restrictions que l'on cherche à imposer à l'admission de l'Europe? La meilleure façon de contrôler l'entrée des migrants non-européens, consiste-t-elle à repousser le point de rencontre loin des frontières extérieures de l'Europe, en faisant assumer cette responsabilité par (ou en collaboration avec) les pays d'origine ou par les pays de transit ou encore en collaboration avec ces derniers?

Le temps ne presse-t-il pas d'aller en amont pour créer les conditions favorables à des solutions économiques et sociales, en s'attaquant aux éléments qui déterminent les migrations, notamment le sous-développement économique et social ainsi que les contraintes -poids de la dette vis-à-vis de l'Europe en particulier, fermeture du marché européen à certains produits africains, détérioration des termes de l'échange- qui hypothèquent l'avenir des pays d'origine? Peut-on réellement diminuer la pression migratoire et les flux migratoires si les causes premières de ces flux, à savoir les différences énormes existant entre les niveaux de vie, ne sont pas traitées? Dans ces conditions, l'Europe peut-elle éviter d'être un continent d'immigration en ne s'occupant que des retours et des réadmissions et non pas des entrées et de l'intégration des personnes? Va-t-elle continuer à pratiquer uniquement une politique de restriction et de contrôle des migrations et non une politique migratoire globale?

A nier la réalité de l'immigration et son caractère inéluctable, notamment pour des raisons démographiques liées au vieillissement des populations d'Europe, sera-t-il jamais possible d'engager une politique plus réaliste, plus équilibrée, plus cohérente en donnant un sens au dialogue actif avec les pays concernés dans le cadre d'une politique de réelle concertation et en développant une compréhension mutuelle des intérêts que l'on souhaite défendre?

6. En guise de conclusion

Après le séisme qui a ébranlé le monde, nous vivons à l'heure un grave danger, sinon une véritable "militarisation" de la question migratoire, ou du moins son inscription dans une logique de plus en plus répressive et coercitive. Nous assistons à l'édification de nouvelles frontières entre les hommes, d'un nouveau rideau de fer destiné à isoler l'Europe des pays du Sud.

Non seulement les contraintes qui handicapent la liberté de circulation des personnes se trouvent plus facilement acceptées et légitimées par les Etats et les opinions publiques, mais plus encore, la tendance se dessine de restreindre davantage les lois sur les conditions de séjour et de travail et de limiter également les droits des immigrés installés de longue date. Dans ce contexte, les principes du droit d'asile sont laissés de côté et même les options en matière d'intégration sont mises à mal en s'opposant à la venue d'étrangers culturellement trop différents, en premier lieu les Musulmans.

Par conséquent la nécessité d'une plus grande vigilance, d'un discernement accru, d'un approfondissement de l'analyse par rapport à la tendance à la mondialisation sécuritaire se fait sentir. L'idéologie sécuritaire semble en effet se répandre sur toute la planète pour associer les mouvements de population et l'immigration au terrorisme, pour hiérarchiser les cultures, pour amalgamer l'islam et les Musulmans à la violence aveugle et meurtrière, pour réduire la civilisation arabe à l'obscurantisme et les sociétés musulmanes à être "partiellement réfractaires à la modernité" parce que, d'après Francis Fukuyama, "l'Islam est le seul système culturel à produire régulièrement des gens comme Oussama Ben Laden ou les Talibans"¹⁷.

Ce type d'analyse ne contribue t-il pas à légitimer d'une certaine manière une série de pratiques répressives contre les migrants arabo-musulmans ou bien contre les populations déjà installées en Europe (et dans d'autres pays d'immigration) qui sont d'origine arabe et/ou musulmane?

En relation avec les événements majeurs et douloureux du 11 septembre, certains ont parlé de la nécessité d'une "croisade", appelant à une "guerre froide" contre l'islam accusé d'être l'ennemi des valeurs occidentales. D'autres ont opposé la civilisation occidentale chrétienne à la civilisation musulmane et n'ont pas hésité à affirmer la supériorité de la première sur la seconde.

Ces attitudes diabolisantes et mues par le mépris contribuent à instaurer une vision manichéenne, à savoir l'existence de deux mondes conflictuels, de deux civilisations antagonistes et hostiles, deux religions ennemies, deux cultures opposées.

¹⁷ Les deux citations proviennent d'un texte de F. Fukuyama intitulé "Nous sommes toujours à la fin de l'histoire", publié dans le journal Le Monde du 18 octobre 2001, p.7.

Cette présentation est erronée et dangereuse. Le terrorisme ne peut être confiné à quelques régions du monde. Le terrorisme ne peut être appréhendé comme un monopole arabo-islamiste. L'Islam ne peut être objectivement accusé d'autoriser le terrorisme. Bien au contraire, l'Islam est tolérant, humaniste et ouvert et le concept du danger islamique qui menace l'Occident relève du verbiage. Dès lors, il s'agit de ne pas confondre absence ou mauvaise communication entre les cultures ou persistance de certaines incompréhensions réciproques et légitimation ou justification de l'appel aux croisades ou à la guerre sainte. Sinon, on risque de créer les conditions d'un heurt des civilisations, d'une déflagration entre l'Islam et l'Occident, alors qu'en réalité, les actes terroristes sont commis par des fanatiques et des extrémistes de toutes les idéologies et de toutes les nationalités.

Encore une fois, prenons garde de ne pas "schengéniser" tous les aspects de la dimension migratoire maroco-hispano-européenne ou de la militariser en procédant à l'amalgame entre terrorisme et immigration et en déclarant comme l'a fait J. Piqué, ministre espagnol des Affaires étrangères que le Maroc, du fait de l'émigration clandestine, était source potentielle de danger terroriste!¹⁸ Sous le prétexte de lutter contre l'immigration clandestine en provenance du Sud et pour ternir l'image du Maroc tout en signifiant que l'Espagne est, d'une certaine manière, l'ultime frontière de l'Occident, d'autres responsables au nord de la Méditerranée ne sont-ils pas allés plus loin en invoquant le fait que des membres du réseau Ben Laden avaient recours aux *pateras* en provenance du Maroc pour s'infiltrer en Europe!? Est-ce l'argument choc pour imposer au Maroc le Plan d'Action du Groupe de Haut niveau Asile Migrations de l'Union Européenne?

¹⁸ Voir *La Nouvelle Tribune*, Casablanca, n° 281 et le *Journal l'Economiste*, Casablanca, 15 novembre 2001.

BIBLIOGRAPHIE

S.M. Mohammed VI:

- Allocution devant le Sommet Afrique-Europe au Caire du 3-4 avril 2000, publiée dans *Le Matin du Sahara et du Maghreb*, 4 avril 2000.
- Interview au journal *Le Figaro* du 6 septembre 2001.

Adepoju (A), "Les migrations internationales en Afrique subsaharienne, problèmes et tendances récentes" in *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n° 165, septembre 2000.

Akamir (Abdelouahed), L'émigration vers la mort. L'Espagne et les événements d'Ejido (en arabe), in *Azzamane*, n° 28, 2001.

Alaoui (Mohamed Ben El Hassan), "Le Maroc et l'Union Européenne à l'aube du XXI^{ème} siècle" in *Marier le Maghreb à l'Union Européenne?*, Ed. Corlet/Eddif, juillet 1999.

Alaoui (Mohammed Ben El Hassan), *La coopération entre l'Union Européenne et les pays du Maghreb*. Ed. Nathan, Paris, 1994.

ANAFE (Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Etrangers), *Zones d'attente. En marge de l'Etat de droit*, Paris, mai 2001, 63 pages.

Association Marocaine d'Etudes et de Recherches sur les Migrations (AMERM), *Les migrations clandestines. Enjeux et perspectives*, Rabat, 2000.

Association Marocaine des Anciens Elèves de l'Ecole Polytechnique Française, Actes du Colloque International *Maroc-Union Européenne, 4 années après l'accord: où en sommes-nous?* Casablanca, 10 mars 2000.

Barou (Jacques), *Europe, terre d'immigration. Flux migratoires et intégration*, PUG, Grenoble, 2001.

Barros (Lucile), "Politiques migratoires des pays de l'Union Européenne", Communication au Séminaire sur *Les Mutations de l'Emigration Internationale Marocaine*, INSEA, Rabat, 28-29 janvier 2000.

Belguendouz (Abdelkrim), *La communauté marocaine à l'étranger et la nouvelle marche marocaine*, ed. Boukili Impression, Kénitra, octobre 1999, 328 pages.

Belguendouz (Abdelkrim), *Le Maroc coupable d'émigration et de transit vers l'Europe*, ed. Boukili Impression, Kénitra, juin 2000, 157 pages.

Bernabé (Lopez Garcia), *Les Maghrébins "sans papiers" en Espagne et le processus de régularisation de 2000 après la nouvelle loi sur les étrangers*, IFRI, Paris, avril 2000, 25 pages.

Blad (Mellado Concha), "Les migrants irréguliers et le droit communautaire: quel avenir?" Communication au Séminaire Migrants organisé par Caritas Maroc, Rabat, 22-24 janvier 2001.

Bret (Robert), colloque *Frontières et zones d'attente, une liberté de circulation sous contrôle* à l'initiative de l'ANAFE, Paris, 19-20 octobre 2001.

Bureau International du Travail: Documents de travail provisoires de Lucile Barros, Claire Escoffier, Mehdi Lahlou sur le thème *Les filières migratoires à travers le Maroc*, juin 2001.

Caritas Maroc, *Formation à l'accueil des migrants*, Actes des journées du 22 au 24 janvier 2001, 54 p.

Cercle d'Amitié Euro-Marocain, *Maroc-Union-Européenne, un destin commun*, Actes du colloque organisé à Bruxelles le 21 octobre 1999, publiés en février 2000.

Cerisier Ben-Guida (Monique), *L'exclusion sociale dans les communautés françaises à l'étranger*, Rapport au Premier Ministre, au Ministre de l'Emploi et de la Solidarité et au Ministre des Affaires Etrangères, La Documentation Française, Paris, 1999.

Chaltou (Zoubir), *Migrations marocaines en Europe. Le paradoxe des itinéraires*, L'Harmattan, Collection histoire et perspectives méditerranéennes, Paris, 1998.

Charchira (Saïd), *Congrès Mondial des Marocains de l'Etranger*, Dusseldorf, janvier 2001, 45 p.

Collectivo IOE,

- *Presencia del Sur. Marroquies en Cataluña*, Fundamentos, Madrid, 1995.

- *Immigrante, Trabajadores, ciudadanos, una vision de las migraciones desde España*, Université de Valence, 1999.

Collège de Défense de l'OTAN, *Les instruments de la sécurité et de la stabilité en Méditerranée*, Actes du colloque international de Rome, 14-16 octobre 1999.

Conseil d'Association entre le Maroc et l'Union Européenne, *Déclaration du Royaume du Maroc*, Première session, Luxembourg, 9 octobre 2000, 20 p.

De Madariaga (Maria Rosa) et autres, *Apprendre à se comprendre. Perceptions sociales et culturelles entre l'Espagne et le Maroc*, Ed. Fondation Repsol-YPE, Madrid, 2001.

El Ayachi (Alla), *Epargne et investissements des Marocains résidant à l'étranger: tendances et perspectives*, Rabat, 12 juin 2001, 9 pages.

Fukuyama (F.), "Nous sommes toujours à la fin de l'histoire", in *Le Monde*, 18 octobre 2001.

Guild (Elspeth), "La politique des visas Schengen et les contrôles à distance", Communication au colloque organisé au Sénat par l'ANAFE et Robert Bret, sénateur des Bouches-du-Rhône sur *Frontières et zones d'attente: une liberté de circulation sous contrôle*, Paris, 19-20 octobre 2001.

Guirandon (Virginie), "Les amendes contre les compagnies de transport", Intervention au colloque organisé au Sénat par l'ANAFE et Robert Bret, sur *Frontières et zones d'attente: une liberté de circulation sous contrôle*, Paris, 19-20 octobre 2001.

I.N.S.E.A., *Les Marocains Résidant à l'Etranger. Une enquête socio-économique*, Rabat, 2000, 247 p.

Lazaar (M), "L'émigration marocaine en Espagne", in *Cahiers du Centre d'Etudes sur les Mouvements Migratoires Maghrébins*, n°2, Oujda, 1993.

Masson (Paul), Sénateur, *L'Europe face à l'immigration: quels objectifs? Quels moyens?*, Rapport au Sénat français, n° 438, annexé au procès-verbal de la séance du 22 juin 2000.

Mellah (F), *Clandestins en Méditerranée*, Editions du Cherche Midi, 2000.

Mermaz (Louis), Député, Rapport n° 2628 au nom de la Commission des lois constitutionnelles de la législation et de l'administration générale de la République française sur le projet de loi de finance pour 2001, Tome II: Intérieur et Décentralisation – Police, Paris, 11 octobre 2000.

Michaels (S) et al., *Une bombe à retardement? Migrations, fécondité, identité nationale à l'aube du XXI^e siècle*, Calman Lévy, Paris, 2001.

Ministère chargé des Droits de l'Homme (Maroc), Dossier du colloque international organisé par le ministère sur le thème, *Droits de l'Homme et communauté marocaine à l'étranger*, Tanger, 23-26 novembre 1998.

Schmidt di Friedlberg, „Les Burkinabé et les Sénégalais dans le contexte de l'immigration ouest-africaine en Italie”, in *Monde en Développement*, n°91, Bruxelles, 1995.

Union Européenne:

- Conclusions de la Présidence: Conseil de la Présidence de Vienne des 11 et 12 décembre 1998, Conseil de Tampere, 15-16 octobre 1999.
- The Council: *Final report of the High Level Working Group on Asylum and Migration*, Doc n°1140/99; JAI 67 AG27; 29 septembre 1999.
- Conseil de l'Union Européenne: *Plan d'Action pour le Maroc*, Doc n°11426/99; JAI 75 A6 du 30 septembre 1999.
- Commission Européenne: *Les relations de l'UE/région méditerranéenne: nouvel élan pour Barcelone*, communication en vue de préparer la quatrième réunion des ministres euro-méditerranéens des Affaires Etrangères, COM (2000) 497 du 6 septembre 2000.
- Commission Européenne: communication au Conseil et au Parlement Européen sur une politique commune d'immigration, COM (2000) final du 22 novembre 2000.
- United Nations Secretariat, Population Division, *Replacement migration: is it a solution to declining and ageing populations?*, ESA/P/WP160, 21 mars 2000, 143 p.

Parlement Européen:

- Rapport de Jorge Salvador Hernandez Mollar sur les demandeurs d'asile et migrants: plans d'action pour les pays d'origine ou de transit, Groupe de Haut Niveau, Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, Final A5 0057/2000, 29 février 2000.

- Rapport Matti Wuori, Commission des Affaires Etrangères, des Droits de l'Homme, de la sécurité commune et de la politique de défense; in Rapport Mollar.

- Résolution du Parlement Européen sur les demandeurs d'asile et migrants: plans d'action pour les pays d'origine ou de transit, Groupe de haut niveau 1999/2096 (COS) C5-0159/1999; C5-0160/1999; C5-0161 1999; C5-0162/1999; C5-0163.1999; C5 0164/1999; C5-0165/1999; C4-0133/1999, Résolution adoptée par le Parlement Européen le 30 mars 2000.

- Rapport de Sami Naïr sur la communication de la Commission Européenne sur les relations UE/région méditerranéenne: nouvel élan pour le processus de Barcelone, COM (2000) 497-CS-0630/2000/294 (COS) Commission des Affaires Etrangères des Droits de l'Homme, de la sécurité commune et de la politique de défense, Final A5-0009/2001, 22 janvier 2001.

Villar (Manuel Lorenzo), "La nouvelle loi sur les étrangers en Espagne", communication au séminaire *Migrants* organisé par Caritas Maroc, Rabat, 22-24 janvier 2001.

Withol de Wenden (Catherine), *La politique des visas dans l'espace euro-méditerranéen*, Euro MeSCo Papers, n°10, avril 2000, 18 p.

PERCEPTION DE LA SECURITE DANS LE PARTENARIAT EURO-MEDITERRANEEN¹

Jamila HOUFAIDI SETTAR²

1. Hypothèse de travail

Le succès du partenariat dépend de la convergence ou de la divergence des approches faites par les uns et les autres.

Il s'agit donc de:

- Rechercher l'adéquation entre représentation de l'esprit et celle des sensations à travers la recherche de la perception que se font les pays du sud de la Méditerranée de leur sécurité;
- Confronter les approches des partenaires du sud et du nord de la Méditerranée;
- Identifier les problèmes susceptibles de bloquer la construction du partenariat.

2. Identification des partenaires

Si l'appartenance à la Méditerranée est revendiquée par les ressortissants des pays méditerranéens de l'Europe y compris le Portugal, elle est totalement absente dans l'identification des pays du sud.

La définition de l'appartenance au sud, au-delà de l'Etat-Nation, se fait d'abord par rapport à des considérations culturelles (appartenance à la nation arabe), ensuite religieuses (appartenance au monde musulman), enfin géographique (appartenance à l'Afrique). L'appartenance à l'aire méditerranéenne est tout au mieux perçue comme la combinaison de ce triple enracinement.

La recherche de l'identification semble se faire par réaction à l'existence d'une Europe unie et à l'absence d'institutions similaires dans le sud. Elle se fait également dans l'opposition entre un Nord riche et développé et un Sud sous-développé. De ce fait, il paraît saugrenu d'appartenir de la même façon au même espace.

¹ Cette communication représente l'état préliminaire d'une étude actuellement en cours effectuée à partir d'entretiens.

² Mme Jamila HOUFAIDI SETTAR est Professeur à l'Université de Casablanca, Royaume du Maroc.

Cette démarche par réaction est systématique. Elle marque du moins, les premiers moments de chaque entretien. Elle semble procéder d'une méconnaissance des instruments du partenariat. Elle reflète aussi le sentiment/ressentiment dans les Pays Partenaires Méditerranéens (PPM) de subir un partenariat, en l'absence d'une initiative organisée de leurs Etats.

On a tendance à se méfier du partenariat à cause du passé colonial de l'Europe, de son inféodation aux Etats-Unis (concept stratégique de l'OTAN) et de son rôle insignifiant dans le maintien de la sécurité dans la région (conflit palestino-israélien). Aussi, penser l'Union Européenne, se fait essentiellement à travers son rapport à ces trois axes et la tendance est donc de porter d'abord, un jugement négatif sur le résultat du partenariat.

Paradoxalement, la conclusion aboutit à la crainte d'une absence d'Europe plus que d'une trop présence d'Europe. Le chemin parcouru est intéressant à observer.

L'appréciation des ressortissants des pays du Nord, demeure, elle, nuancée. On met l'accent sur les réalisations concrètes du partenariat en dépit de son insuffisance. On évoque surtout les progrès de la construction européenne comme condition d'amélioration de son action extérieure.

Cependant, se prononcer sur le partenariat en Europe reste le fait d'une petite catégorie de spécialistes (diplomates, députés européens, fonctionnaires communautaires, etc.). Les Européens de manière générale, ignorent totalement le partenariat euro-méditerranéen.

3. Partenariat

La question du partenariat renvoie directement à l'Union Européenne. Elle est abordée à travers le processus de Barcelone. Elle porte sur les trois volets de la Déclaration de Barcelone:

- partenariat politique et de sécurité: définir un espace de paix et de stabilité;
- partenariat économique et financier: construire une zone de prospérité partagée;
- partenariat social et culturel.

La lecture des termes de ces volets permet toutefois, d'étendre l'analyse à de nombreux thèmes tels que le commerce sans frontières, les investissements, le tourisme, la technologie, le transport, les universités et la recherche scientifique, le dialogue et la culture, la coopération médiatique, le rôle de la femme, les migrants, les enjeux environnementaux et énergétiques, la démocratie, les droits de l'Homme, etc.

Ces thèmes sont abordés soit du fait de la place qu'ils ont tenu dans les forums civils, soit du fait de leur présence dans les accords d'association ou du fait de leur rattachement naturel à la thématique centrale, le partenariat. Celui-ci est en effet, abordé dans son approche pluridimensionnelle.

4. La Politique Européenne de Sécurité Commune (PESC)

La même approche pluridimensionnelle est adoptée concernant l'analyse de la sécurité. Cependant, la question de la sécurité occulte rapidement l'Europe pour mettre en avant les Etats-Unis ou du moins procède par une opposition entre l'Union Européenne et les Etats-Unis. Ces derniers sont le principal acteur de la paix en Méditerranée. Ils sont les seuls.

5. La défense

Cette dimension de la sécurité n'existe que chez les responsables de haut niveau, directement impliqués dans les relations avec l'Union Européenne.

Ailleurs, la question de défense européenne, provoque une grande confusion (UE, UEO, OTAN, OSCE), l'image est restée figée sur l'absence d'Europe dans le conflit des Balkans. Donc sur l'incapacité de l'Union Européenne de se doter d'une Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD).

D'ailleurs, au-delà du discours, l'UE a-t-elle besoin d'une défense?

Si ce besoin se justifie aisément pour les Etats-Unis, eu égard au nombre d'ennemis, l'Union Européenne n'a pas d'ennemis. D'où l'interrogation sur la nature de l'instrument européen de défense. S'explique-t-il au sens de l'article 5 du traité de Washington?

Sur son objectif: imposition de la paix par la guerre, résolution des conflits, défense des droits ou des intérêts de l'Union Européenne, défense des intérêts de ses membres, ou simple prolongement de l'OTAN?

Il faut cependant, noter à ce propos, la différence substantielle entre le Machrek et le Maghreb. L'introduction de la PESD donne une présence européenne au Proche-Orient, sinon, un visage: elle s'appelle Solana, Moratinos.

6. Sémantique

S'il est un lieu commun d'affirmer que les mots ont un sens, dans la problématique qui nous intéresse, ils n'ont, en tous cas, pas le même sens.

La réflexion sur la sécurité pose une série d'interrogations:

- Nature de la sécurité: civile/militaire?
- Celle des pays européens ou des PPM?
- Sécurité des uns et des autres/ Sécurité des uns contre les autres?
- Sécurité intérieure /sécurité extérieure?
- Sécurité des régimes/sécurité des peuples?

7. **Champ de la sécurité**

L'analyse de la sécurité se décline à travers une multitude de thèmes:

- Menace armée,
- Menace nucléaire, chimique, bactérienne, etc.,
- Développement économique et social,
- Flux migratoires,
- Démographie,
- Terrorisme,
- Intégrisme,
- Démocratie,
- Trafic de drogue.

Cette extension du champ de définition de la sécurité n'est pas sans poser de problèmes. D'abord, tout devient sécuritaire. La présence d'une autre culture devient vite une menace à l'identité culturelle de l'autre, l'islam en Europe devient terrorisme et l'arrivée de l'immigré évoque l'invasion de ces hordes faméliques déferlant sur le vieux continent.

Cette vision de la sécurité est ressentie comme une double exclusion pour le sud. D'abord, de l'espace géographique: frontière Schengen, politique des visas, etc. Ensuite, de l'espace socio-politique national et régional: blocages dans l'évolution des sociétés du sud où tout projet (culturel, de femmes, d'Organisations non gouvernementales) serait suspecté d'atteinte à la sécurité.

8. **Autonomie du concept de sécurité**

Si l'approche de la sécurité se fait à travers ces différents thèmes, on remarque néanmoins, que dans les pays européens, le concept de sécurité acquiert une certaine autonomie et peut donc être abordé en tant que tel.

A l'inverse, dans les analyses du sud, il est rarissime de trouver des analyses spécialement dédiées à la sécurité.

9. **La perception des concepts**

9.1. **L'immigration**

L'immigration, et particulièrement l'immigration clandestine, est perçue au Nord comme un phénomène qui nuit, d'une part, à la sécurité européenne et à l'identité culturelle; elle reste d'autre part un flux de populations difficilement contrôlable.

Cependant l'immigration dans le Sud est d'abord l'expression d'une situation économique et sociale très difficile. Elle est ensuite une soupape intermittente à la pression du chômage et représente objectivement une source de transferts importants de devises.

9.2. L'intégrisme

Au Nord, l'intégrisme est synonyme de terrorisme. Il occupe une place centrale dans les écrits sur la sécurité. L'accent est mis sur la transnationalité et l'ubiquité du phénomène.

Les différents aspects du phénomène en font une menace réelle pour les sociétés du Nord.

Son origine est localisée au Sud.

L'amalgame qui est fait au Nord est celui entre terroriste, intégriste, musulman, arabe, immigré.

L'intégrisme au sud, est d'abord une expression politique violente. Il est la conséquence de la faillite des politiques successives des différents modes de gouvernement. Mais, il est, rappelle t-on ici, la création de l'Occident, ou tout au moins, il profite de la bienveillance de celui-ci.

Au Sud, dans la grille des menaces, le terrorisme est supplanté par d'autres considérations (démocratie, investissements, réformes administratives, travail des jeunes, développement rural).

L'analyse confirme le tracé entre sécurité des peuples et sécurité des gouvernants. Elle cristallise toutes les dichotomies. Elle met l'accent sur la complicité entre les régimes du sud et les pays occidentaux pour la stabilité des régimes contre les peuples.

Si l'analyse ne renvoie pas directement à la guerre des civilisations, elle n'en évoque pas moins l'usage qui en est fait par l'Occident (le "clash des civilisations" de Huntington).

Le concept de terrorisme renvoie au double standard dans l'application du droit international. Il interroge le principe des droits des peuples à disposer d'eux-mêmes, celui de la légitimité des mouvements de libération nationale, de la résistance à l'occupation et à l'oppression. Il rappelle le terrorisme d'Etat. Bref, la question de la sécurité/terrorisme renvoie inéluctablement à la question palestinienne.

SUMMARY

Mohamed Lemine OULD HALESS¹

1. Première présentation: l'immigration

Mme Catherine DE WENDEN a tout d'abord remercié les organisateurs pour avoir inséré le thème de l'immigration dans le programme du séminaire. Elle a ensuite poursuivi en faisant parler les chiffres.

Sur 370 millions de personnes vivant en Europe, près de 15 millions de ressortissants d'états tiers résident sur le territoire européen avec une croissance sensible de leur nombre au cours des années 1990. Mais à peine 5 millions de ressortissants communautaires sont installés dans un autre Etat membre que le leur, et ce, malgré la liberté de circulation, d'installation et de travail dont ils bénéficient.

Si, dans l'Union Européenne, on évalue aujourd'hui le nombre d'étrangers à seulement 20 millions, la perception que les peuples en ont est autre car elle est plus sensible à la visibilité de leur présence qu'aux statistiques.

Les étrangers sont inégalement répartis dans les pays européens. Si l'Allemagne, avec 7,3 millions d'étrangers résidents au 31 décembre 1998 et 8,9% d'étrangers dans sa population totale est de loin le premier pays d'immigration en Europe, elle est suivie par la France (3,3 millions d'étrangers, soit 5,6% des habitants et 4,3 millions d'immigrés au recensement de 1999, soit 7% de sa population totale), puis par le Royaume-Uni (2,2 millions d'étrangers, soit 3,8% de sa population totale), la Suisse (1,3 million d'étrangers, 19% de sa population totale), l'Italie (un million d'étrangers, 2,1% de la population totale) et la Grèce (un million d'étrangers, 10% de la population totale).

De plus, chaque pays a un peu "ses" étrangers, fruit de l'héritage colonial, de liens historiques privilégiés et souvent bilatéraux ou de la proximité géographique avec des pays touchés par la mobilité, formant ainsi des "couples migratoires" (Allemagne/Turquie, Royaume-Uni/Pays du Commonwealth, France/Maghreb).

Certaines nationalités sont ainsi concentrées dans un seul pays d'accueil: 97% des Algériens en Europe vivent en France; il en va de même des deux tiers des Tunisiens et des Portugais et de 50% des Marocains. De son côté,

¹ M. Mohamed Lemine OULD HALESS est Vice Doyen de l'Université de Nouakchott, Mauritanie.

l'Allemagne compte 68% des Polonais immigrés en Europe, 80% des Grecs, 72% des Turcs et 68% des ex-Yougoslaves tandis que le Royaume-Uni accueille l'essentiel des immigrés venus d'Irlande et du Commonwealth.

Malgré les spécificités dues à l'histoire et à la géographie de chacun des pays européens qui ont "leurs étrangers", les politiques d'admission tendent vers la convergence:

- Partout en Europe, le contrôle des frontières reste considéré comme une priorité et le principe de la suspension des flux migratoires pour les salariés est maintenu, à l'exception des Européens, même s'il est aujourd'hui contesté pour des raisons à la fois économiques, démographiques (pénurie de main-d'oeuvre) et éthiques (atteintes aux droits de l'homme).
- Le régime de l'opposabilité de l'emploi s'applique systématiquement à tous les non-Européens qui cherchent à entrer sur le marché du travail. L'immigration familiale reste la principale source d'entrée, suivie de la demande d'asile, des étudiants et des entrants qualifiés échappant à l'opposabilité.
- Le droit de résidence est désormais davantage lié à la durée du séjour antérieur qu'à l'emploi. Il en va de même des dispositifs de régularisation des sans-papiers qui mettent davantage l'accent sur les liens familiaux que sur la possession d'un contrat de travail. Il s'agit là d'une évolution importante vers la citoyenneté de résidence.

Cependant, de nombreuses divergences subsistent:

- Quant au droit de séjour, faute d'harmonisation de la durée des titres de séjour, de l'accès aux droits sociaux ou au travail dans le cadre des procédures de regroupement familial.
- Les instruments de lutte contre l'immigration diffèrent également: sanctions contre les employeurs et les transporteurs, régularisations des clandestins non coordonnées dans le temps d'un pays à l'autre, quotas de main-d'oeuvre ici et non là, pratique des visas.
- La marche vers l'europanisation est entravée par la forte dépendance de chacun des Etats à l'égard de son opinion publique ce qui conduit à poursuivre des politiques d'immigration spécifiques définies par une législation nationale portant sur le séjour, les conditions d'asile et d'accueil, la nationalité, la citoyenneté et l'intégration.

Mais la convergence domine aussi bien dans les points forts (politiques d'entrée) que dans les points faibles (sanctions contre les employeurs, immigration clandestine, reconductions à la frontière, réticences à appliquer des quotas tout en pratiquant de façon souterraine des exceptions pour certaines catégories d'emplois).

La transparence réciproque et la concertation sont nécessaires pour une meilleure coordination des politiques d'immigration. Seuls l'asile et le regroupement familial ont été retenus dans la proposition de directive

européenne de 2001 (Vitorin) pour faire l'objet d'une harmonisation des contrats.

Dans les intervalles, on assiste parfois à une multiplication de solutions au rabais, bricolées de façon diverse et souvent discrétionnaire, portant sur les statuts provisoires, les séjours à titre humanitaire, les contrats de sous-traitance, l'asile temporaire, le maintien de personnes dans une situation précaire: ni régularisables, ni expulsables.

1.1. Perspectives

La pression migratoire se poursuit mais elle n'est plus celle du temps du mur de Berlin. La réponse qui sera donnée par l'Europe aux besoins du marché du travail et au vieillissement d'une partie de la population européenne sera déterminante pour l'avenir de l'immigration. Une ouverture totale des frontières n'est pas envisageable mais une entre-ouverture serait souhaitable.

Une réflexion approfondie sur la politique des visas serait nécessaire, car plus les frontières sont fermées, plus les gens ont tendance à s'installer. Et plus il y a d'immigration, plus il y a de développement; plus il y a de développement, plus il y a d'immigration.

2. Deuxième présentation: la dimension migratoire maroco-hispano-européenne

Le texte du Professeur BELGUENDOZ commence par insister sur le fait qu'il faut tout d'abord dépassionner le débat sur l'immigration et veiller à ce que la dimension humaine et sociale prévale.

L'Union Européenne est le premier prêteur du Maroc. Elle est également son premier partenaire commercial. Le Maroc destine à l'Union Européenne 60% de ses exportations et y effectue 50% de ses importations. L'Espagne est le second partenaire commercial du Maroc après la France. L'Union Européenne est aussi le premier pourvoyeur de touristes du Maroc. 60 à 70% des investissements étrangers directs au Maroc émanent des pays de l'Union Européenne. Par ailleurs, près de 90% des recettes de l'émigration proviennent des Marocains établis en Europe.

Fin 2001, près de deux millions et demi de Marocains résidaient à l'étranger, dont 80% en Europe: 900.000 en France, 285.000 aux Pays-Bas, 220.000 en Belgique, 200.000 en Espagne, 170.000 en Italie et 105.000 en Allemagne.

A cela, il faut ajouter l'émigration dite clandestine qui renvoie au Maroc des "Harragas" et qui transforme le Déroit de Gibraltar en un véritable tombeau marin. Selon des données fournies par l'Association des Travailleurs Immigrés Marocains en Espagne (ATIME), près de 4.000 Marocains auraient trouvé la mort au cours des cinq dernières années dans leur tentative désespérée de

traverser le Déroit de Gibraltar. Voilà pourquoi, pour gérer ces mouvements migratoires, l'Europe a adopté une politique jusqu'ici motivée par l'obsession sécuritaire et dans laquelle les considérations socio-économiques sont reléguées au second plan.

La question migratoire est agitée et utilisée également comme prétexte pour soutirer des fonds à l'Union Européenne en rétribution du rôle de gendarme que joue l'Espagne sur les frontières sud de l'Europe. Car de manière générale, du côté espagnol, l'immigration irrégulière en provenance de la rive sud est présentée comme un choix délibéré de la part du Maroc, une opération plus ou moins planifiée, une volonté manifeste de nuire.

Cette analyse présente au moins deux défauts majeurs. En premier lieu, comment l'Espagne peut-elle exiger du Maroc qu'il mette un terme aux départs clandestins alors qu'elle est elle-même incapable, en dépit de la mise en place d'un dispositif sophistiqué de surveillance avec l'aide de l'Union Européenne, de démanteler les maillons forts de cette mafia de négriers qui agissent en majorité à partir de son territoire?

Face à la vision sécuritaire de l'Europe, certains au Maroc arguent que le Maroc est lui-même victime d'immigration. A cela s'ajoute le fait que les attentats du 11 septembre risquent de renforcer la politique sécuritaire des pays de l'Europe et des pays du Nord. Par conséquent, il y a nécessité d'une plus grande vigilance, d'un discernement accru, d'un approfondissement de l'analyse par rapport à la mondialisation sécuritaire qui semble associer les mouvements de population à l'immigration et au terrorisme, hiérarchiser les cultures, amalgamer l'islam et les musulmans à la violence aveugle et meurtrière.

En dépit de tout cela, n'est-il pas temps d'oeuvrer en amont pour créer des conditions positives et trouver des solutions économiques et sociales en s'attaquant aux éléments qui sont la cause des migrations, notamment au sous-développement économique et social des pays d'origine et aux contraintes qui hypothèquent leur avenir (poids de la dette vis-a-vis de l'Europe en particulier, fermeture du marché européen à certains produits africains, détérioration des termes de l'échange, etc.)?

3. Discussions

Les débats qui ont suivi ces deux interventions ont été d'une grande richesse. Le problème du crime organisé a été soulevé. Il a été dit qu'un Chinois par exemple, payait environ 60.000 FF aux gangs pour venir en Europe et que pour rembourser ses frais de voyage, il devait trimer et parfois même payer de sa vie.

Certains intervenants ont insisté sur l'importance du respect de la dignité de l'immigré, de la liberté de circulation des personnes et de la dimension sociale et humaine de l'immigration. D'autres ont soutenu qu'il faudra anticiper

et développer des politiques d'immigration, eu égard aux besoins de main-d'oeuvre et au vieillissement de la population européenne.

D'autres encore ont exprimé la crainte que les pays du sud ne soient pas associés à l'élaboration des politiques d'immigration et se retrouvent réduits au rôle de cordon de sécurité ou de gendarme supplétif. Y a-t-il lieu de trouver des solutions relatives aux légitimes soucis sécuritaires et à la libre circulation des personnes? Certains pensent que l'on réussira mieux par une politique bilatérale que par le canal d'une politique européenne sur laquelle il serait difficile de trouver un consensus.

Enfin, quelques intervenants ont déploré le fait que, suite aux comportements de certains immigrés sub-sahariens qui s'adonnent à la criminalité, on ne jette l'opprobre sur des milliers d'immigrés qui sont venus améliorer honnêtement leurs conditions de vie.

4. Conclusions personnelles

L'immigration est un acte normal garanti par la Charte des Nations Unies si elle est exercée dans le respect des règles et des lois des pays hôtes.

La problématique de l'immigration aujourd'hui ne peut trouver sa solution que selon deux voies: la première, c'est l'entrouverture des frontières, comme l'a si bien expliqué Mme Catherine De WENDEN dans son exposé. En d'autres termes, appliquer une politique d'immigration qui tienne compte des besoins démographiques des pays d'accueil pour pratiquer une immigration sélective co-gérée et étroitement contrôlée avec les pays d'origine. La deuxième, c'est une politique de co-développement qui vise à améliorer les conditions sociales et économiques des populations dans les pays d'origine et à diminuer ainsi la pression migratoire.

Enfin, nous pensons que l'immigration doit être à l'agenda des politiques des pays aussi bien du Sud que du Nord afin d'éviter que cet aspect de "soft security" ne devienne par les temps qui courent un aspect de "hard security".

**L'INITIATIVE EUROPEENNE:
LE PARTENARIAT EURO-MEDITERRANEEN**

Jacques LANXADE¹

Notre séminaire a été dominé par les événements du 11 septembre, par le terrorisme et par le conflit israélo-palestinien. Vous me permettrez d'abord de revenir sur ces questions avant d'entrer plus précisément dans le Partenariat et vous verrez que dans mon esprit les choses sont intimement liées.

En tant que Français, je ne suis pas surpris de l'importance prise par ces événements et par ce qui se passe en Méditerranée sur le Partenariat. Mon pays, vous le savez, est lié au monde arabe et rien de ce qui se passe au Maghreb n'est indifférent à la France. Plusieurs millions de Français ont leurs racines en Afrique du Nord et nous ne nous sentons pas, quand nous parlons à nos amis du Maghreb, comme parlant à des étrangers. Mon pays est également lié à Israël mais d'une autre façon, et notamment nous avons toujours rappelé le droit à l'existence et à la sécurité de cet Etat. J'ai d'ailleurs été moi-même le premier Chef d'Etat-Major français à revenir en 1994 en Israël. Ehud Barak était mon correspondant et je crois que c'est toujours un ami.

Ce qui m'apparaît vis-à-vis de ce conflit, c'est que nous devons, en France comme en Europe, parler clairement: nous partageons le souci d'Israël pour la sécurité, nous devons dire à nos amis Israéliens ce que leur politique nous inspire car ce n'est pas être antisémite que d'émettre des critiques à l'égard de la politique du gouvernement israélien. Le 11 septembre est à l'évidence un événement majeur, un drame horrible qui a frappé l'Amérique et l'ensemble de la communauté internationale. Il faut donc combattre le terrorisme avec détermination mais il ne faut pas en cela se tromper de stratégie.

Le terrorisme a une existence intrinsèque dans la plupart des sociétés. Il prend souvent une connotation religieuse en recherchant sa légitimité dans une interprétation extrémiste des doctrines. Il doit être combattu en tant que tel et il n'y aura pas de résultat durable si l'on ne traite pas en même temps les facteurs qui ont favorisé son développement. Car, et c'est l'expérience que nous en avons

¹ L'Amiral Jacques LANXADE est Président de la Fondation Méditerranéenne d'Etudes Stratégiques, Paris, France.

en France, les terroristes ont toujours un but politique quelle que soit la mouvance à laquelle ils appartiennent.

Depuis 1989, depuis la fin du monde bipolaire, le monde n'est plus politiquement régulé. Rien n'a remplacé la dissuasion nucléaire, c'est-à-dire l'équilibre de la terreur. La communauté internationale qu'auraient pu représenter les Nations-Unies n'a pas été en effet en mesure de jouer ce rôle de régulateur. En même temps nous avons assisté au triomphe de l'économie de marché qui a, avec la globalisation, entraîné un accroissement important des échanges et une croissance économique des pays développés. Cependant ce triomphe de l'économie de marché n'a pas réellement permis une stabilisation de l'économie mondiale; il suffit de constater les différentes crises financières qui ont éclaté ici ou là. Mais ce qui me paraît important, c'est que ce triomphe de l'économie de marché a laissé de côté beaucoup de pays en voie de développement parce qu'ils ne représentaient pas soit un intérêt économique soit un intérêt stratégique.

Cela a entraîné ce que l'on appelle une fracture entre le Nord et le Sud, fracture qui conduit beaucoup de pays à la misère, à l'anarchie, à la violence; l'Afrique sub-saharienne en est un exemple clair. Les crises se sont multipliées, que ce soit des crises anciennes et d'abord celle du Proche-Orient mais aussi celle du Cachemire ou des crises nouvelles comme celle des Balkans et celles de ces régions frappées par l'instabilité interne des Etats. Cela a fait un monde incertain et dangereux et c'est dans ce contexte que se développent de nouveaux risques ou des risques qui ont pris une importance nouvelle, celui des armes de destruction massive dont nous avons parlé abondamment, celui de toutes les formes de trafic et en particulier celui de la drogue, les mafias, le blanchiment de l'argent et bien sûr celui du terrorisme.

Les événements du 11 septembre sont venus nous réveiller, et particulièrement nous les Occidentaux qui avions imaginé que nous étions entrés dans un monde sans menace sérieuse. Que faire?

D'abord lutter contre le terrorisme par la coopération internationale: ce n'est pas nouveau, notamment pour beaucoup de pays qui sont ici représentés. C'est une lutte de longue haleine qui ne s'arrêtera pas avec la disparition de Ben Laden; elle aura à se poursuivre par tous les moyens même lorsque l'on aura éliminé cette base arrière du terrorisme, cette sorte d'université internationale du terrorisme qu'était l'Afghanistan.

La deuxième action à mener c'est de tenter de résoudre la crise entre Israël et ses voisins, et en particulier entre Israël et les Palestiniens.

Je pense qu'il faut ajouter à cette crise la situation de la population irakienne car on ne peut pas laisser les choses en l'état.

Enfin il faut combler la fracture entre le Nord et le Sud, c'est-à-dire reprendre, car elle a été largement abandonnée, une politique de développement

dans le cadre d'une communauté internationale qui serait gérée par elle-même et non plus soumise au jeu des intérêts et des puissances.

Et c'est là qu'intervient, de mon point de vue, le Partenariat Euro-Méditerranéen car, même avec ses lenteurs et ses limites, il est une réponse globale à ce différentiel de développement dont je pense qu'il est un des facteurs de l'instabilité mondiale, car la sécurité est globale et doit être approchée globalement. Ce partenariat est venu après que de nombreuses initiatives aient été prises, dont le Forum Méditerranéen qui est un laboratoire d'idées toujours très utile et le Dialogue Cinq plus Cinq qui intéresse plus particulièrement le Bassin occidental de la Méditerranée. Ces initiatives continuent et elles ne doivent pas être abandonnées. A Barcelone, en novembre 1995, 27 pays dont 15 de l'Union Européenne et 12 du Sud et de l'Est ont signé une déclaration et se sont engagés dans un processus en trois volets. Il est important de noter que, simultanément à ce processus d'ensemble, il y avait cet ensemble d'accords d'association entre l'Union Européenne et chacun des partenaires du processus de Barcelone, accords dont une partie est entrée en vigueur. Dans le Partenariat il y a donc un aspect multilatéral et des aspects bilatéraux.

Le premier volet du Partenariat est le volet politique et de sécurité. Il s'agissait de définir un espace commun de paix et de stabilité. Ce premier volet me semble schématiquement recouvrir deux domaines: le premier serait celui de la démocratie et des droits de l'homme. La tentation de l'Union Européenne a été et est encore d'imposer sa stricte conception des formes de la démocratie et elle prend en cela le risque de heurter de front des régimes qui doivent prendre en compte leur propre culture, l'état de leur société et leur situation politique interne. Pour ma part, je pense qu'il faut distinguer les principes qui ont été reconnus par tous les signataires du Partenariat et le rythme de leur mise en oeuvre.

Le deuxième domaine est celui de la sécurité: il veut couvrir la prévention et la gestion des crises et l'Union Européenne, notamment la France, s'est attachée à l'élaboration d'une Charte de stabilité. Il est clair que nous nous heurtons là à de très graves difficultés car il est vrai que parler de prévention des crises, de mesures de confiance alors que la violence fait rage est difficile, voire surréaliste. Pour autant je crois que le dialogue doit être maintenu pour conserver une chance de progresser. Nous devons faire extrêmement attention à la différence des perceptions: la crainte du Sud est que le Nord, c'est-à-dire l'OTAN et l'Union Européenne, ait la tentation de substituer à une menace de l'Est qui a disparu, une nouvelle menace qui est celle du Sud. Je peux vous donner un exemple qui m'a concerné lorsque j'étais ambassadeur à Tunis: quand il a été décidé de créer les Euroforces avec un certain nombre de pays méditerranéens, il y a eu une levée de boucliers dans les pays du Sud. Il se trouve que j'avais été le signataire pour la France de la Déclaration de Lisbonne sur les Euroforces et j'avais expliqué au Ministre des Affaires Etrangères tunisien que

rien n'indiquait dans la Déclaration qu'il s'agissait de la Méditerranée. Je crois qu'il est difficile de comprendre que l'Union Européenne construit ses forces européennes pour donner de la crédibilité à sa dimension de défense européenne parce qu'elle entend se doter des instruments de la souveraineté internationale, et non pas pour répondre à une menace et surtout pas à une menace définie au Sud.

Le deuxième volet est le partenariat économique et financier en vue de construire une zone de prospérité partagée avec deux objectifs: tout d'abord une zone de libre-échange qui progressivement se met en place dans le sens Nord-Sud et Sud-Nord. Mais il y a des difficultés pour établir une zone de libre-échange Sud-Sud, comme le montre l'exemple significatif de l'UMA.

Le deuxième domaine est celui de la coopération économique et financière, c'est-à-dire principalement le programme MEDA. Des sommes importantes sont prévues mais en contrepartie il y a une excessive lenteur qui est due à la "bureaucratie" de l'Union Européenne, à laquelle se sont ajoutées des difficultés plus politiques entre les pays européens. Ce volet demeure néanmoins un volet essentiel, notamment pour les pays du Sud. Il me semble cependant qu'il comporte une insuffisance: c'est qu'il ne couvre pas sérieusement le problème de l'agriculture. Je suis étonné que, de la part des Européens, l'on puisse imaginer un vrai partenariat dans lequel on limiterait la liberté des échanges et la suppression des frontières aux seuls produits industriels, ce qui est sans doute à l'avantage des pays du Nord et que l'on s'interdirait de traiter de l'agriculture ce qui est, comme chacun le sait, l'un des problèmes majeurs pour les pays du Sud.

Le troisième volet, c'est le Partenariat dans le domaine social, culturel et humain pour favoriser la compréhension entre les cultures et les échanges entre les sociétés civiles. Il y a là un réel succès parce que la coopération entre pays dans un cadre bilatéral et multilatéral s'est multipliée et que le développement des réseaux est une réalité. En dépit des crises qui affectent la Méditerranée, ce volet continue de fonctionner convenablement. Un problème qui a déjà été évoqué est celui de la circulation des personnes. Pour ma part j'indiquerai qu'il faut distinguer un objectif à long terme, qui est la libre circulation des personnes, du processus qui y conduit et qui ne peut être que progressif.

Là où le bât blesse, ce sont les contraintes excessives qui sont mises en place en Europe à l'entrée des acteurs de la coopération économique et culturelle d'une part et à celle des étudiants d'autre part. C'est à résoudre cela qu'il faut s'attacher, car on peut faire beaucoup de progrès à la condition d'en faire un objectif politique et non pas se contenter simplement de l'application d'une réglementation administrative.

Empêcher l'entrée de ceux qui sont sans travail et qui n'en trouveront pas en Europe est une chose et elle a une justification politique et sociale. Freiner les échanges culturels et économiques est une erreur grave.

Le Partenariat rencontre des difficultés de mise en oeuvre que je veux rappeler succinctement.

D'abord, ce processus de Barcelone est en quelque sorte l'otage de la crise du Proche-Orient et ceci est regrettable.

Il y a ensuite un triple déséquilibre dans les objectifs poursuivis: l'Union Européenne recherche la stabilité et la sécurité, les pays du Sud cherchent à mettre l'accent sur le développement économique. Les priorités accordées au Partenariat ne sont donc pas exactement les mêmes.

Ensuite sont en face-à-face l'Union Européenne d'une part et les pays du Sud qui ne représentent pas un front uni. Cela fausse la qualité du dialogue. Cela a pour conséquence que bien souvent les relations entre l'Union Européenne et chacun des pays tendent à prendre le dessus sur l'approche multilatérale, ceci étant encore aggravé par la crise israélo-palestinienne.

Le troisième déséquilibre est celui entre l'Est et l'Ouest de la Méditerranée car les problèmes de la Méditerranée occidentale ne sont pas, pour une large part, ceux de la Méditerranée orientale. C'est pourquoi il faudrait compléter ce Partenariat Euro-Méditerranéen par la mise en oeuvre des enceintes sub-régionales et c'est notamment le rôle que l'on peut attendre du Dialogue Cinq plus Cinq qui est particulièrement utile pour la concertation et la coopération entre les pays du Bassin occidental.

Comme je l'ai déjà dit, le processus se heurte à la lourdeur des procédures, en particulier dans la mise en oeuvre du programme MEDA. L'Union Européenne réfléchit pour modifier ces procédures. Il ne faut cependant pas se tromper, il en est du processus de Barcelone comme il en est de toutes les actions entreprises par l'UE, lentes à mettre en oeuvre, longues à se réaliser, mais une fois parties, elles progressent.

Quelles recommandations peut-on faire aux uns et aux autres?

Après le 11 septembre et pour l'ensemble des partenaires de ce processus, je crois que c'est le moment de redonner son dynamisme à ce Partenariat parce qu'il est une réponse globale, peut-être pas suffisamment adaptée, à l'une des causes des difficultés que nous avons rencontrées.

S'agissant des pays du Sud, je pense qu'ils devraient éviter de trop critiquer ce processus parce que, ce faisant, ils risquent de décourager les bonnes volontés du Nord. C'est mon expérience de diplomate qui me le fait dire.

Quant à l'Union Européenne elle doit se mettre en face de ses intérêts d'une part et de ses responsabilités car elle doit bien comprendre qu'il n'y aura pas de stabilité durable sur sa façade sud sans une telle attitude. Ce processus devrait servir de modèle à d'autres actions de ce type qui seraient conduites ailleurs dans le monde, je pense en particulier à l'Afrique sub-saharienne.

Pour conclure, les évènements du 11 septembre sont un avertissement dramatique pour la communauté internationale et pour les Occidentaux en particulier.

Le monde idéal que nous avons espéré après la chute du Mur ne s'est pas réalisé et l'ordre international est davantage un désordre. Si nous voulons durablement progresser vers un monde plus stable, moins incertain et moins dangereux, il faut résolument changer de politique, il faut aller vers une gestion plus commune de la paix dans le monde, il faut s'atteler de nouveau au développement en lui consacrant les sacrifices nécessaires. Ceci n'éluide pas le besoin de renforcer la lutte contre le terrorisme, celle de tous les jours, mais celle-ci ne peut à elle seule suffire à établir la stabilité de l'ordre international.

LA SECURITE DANS LE PARTENARIAT EURO-MEDITERRANEEN

Abderrazak ATTIA¹

Le présent séminaire revêt une importance toute particulière en raison de la difficile conjoncture internationale liée aux attentats terroristes perpétrés en septembre dernier contre les Etats-Unis d'Amérique, attentats qui ont fermement été condamnés par nos pays et nos gouvernements et qui ont remis la question du terrorisme au centre des préoccupations de la communauté internationale.

Comme vous le savez, les 5 et 6 novembre, s'est tenue à Bruxelles la Conférence Ministérielle du Processus de Barcelone qui a consacré une bonne partie de ses travaux à l'examen de cette question dont l'enjeu, du point de vue de la sécurité en Méditerranée et dans le monde, est capital. Je reviendrai tout à l'heure sur les conclusions de cette Conférence.

Depuis le lancement du Processus de Barcelone, la sécurité en Méditerranée a été discutée à différents niveaux et, notamment dans le cadre du **Dialogue Politique et de Sécurité** qui se tient au niveau du **Groupe des Hauts Fonctionnaires**. C'est dans ce cadre que quelques initiatives ont été lancées et discutées:

- dans une première phase, le Dialogue a porté sur l'examen et l'adoption de certaines mesures de confiance de portée, il est vrai, limitée, telles que la communication au Secrétariat Général du Conseil des Accords conclus entre partenaires ou celle des Conventions Internationales signées par ces partenaires en matière de droits de l'Homme ou dans le domaine du terrorisme. Seule l'adoption d'un projet pilote visant la création d'un système euro-méditerranéen de prévention et de gestion des catastrophes naturelles ou d'origine humaine pouvait être identifié comme étant un projet important.
- la deuxième initiative, engagée entre les vingt sept partenaires, a consisté à travailler sur **l'élaboration d'un projet de Charte Euro-Méditerranéenne pour la Paix et la Stabilité**. Il s'agit, en effet, d'un projet important qui devrait constituer la plate-forme nécessaire à la mise en place d'un système commun de sécurité globale dans la région euro-méditerranéenne.

¹ M. Abderrazak ATTIA est Ambassadeur, Directeur Général pour l'Europe, Ministère des Affaires Etrangères, Tunis, Tunisie.

La conclusion de cette Charte s'est heurtée à un double obstacle:

- le premier résulte de l'apparition de divergences de perception entre pays du Nord et pays du Sud concernant les éléments constitutifs du **concept euro-méditerranéen de sécurité** et de ses mécanismes de fonctionnement;
- le deuxième obstacle tient au blocage du Processus de paix au Moyen-Orient, blocage qui rejaillit d'ailleurs sur l'ensemble du Processus Euro-Méditerranéen.

Toujours dans ce débat relatif à la Sécurité en Méditerranée au sein du Processus de Barcelone, d'autres questions pourtant importantes, n'ont pas fait l'objet de discussions formelles au niveau du Dialogue politique et de sécurité et ont été traitées plutôt *ad hoc* au sein de groupes de travail informels. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, il s'agit de la question du **terrorisme** et de celle relative à **la migration et aux échanges humains**.

Je reviendrai tout à l'heure sur ces deux questions qui ont fait à plusieurs reprises l'objet de demandes pressantes de la part des pays du Sud, pour être prises en compte dans la définition de **l'approche globale de la sécurité en Méditerranée**.

A l'inverse, on a vu l'Union Européenne revenir sur un thème déjà inscrit dans le cadre du Projet de Charte: celui relatif à la **Prévention des Conflits**. Elle en a saisi à nouveau le Groupe des Hauts Fonctionnaires. La raison est que l'Union Européenne qui est en train d'élaborer un programme européen sur la prévention des conflits, voudrait en même temps pouvoir intégrer cette thématique dans l'action extérieure de l'Union, c'est-à-dire dans l'agenda des programmes de l'aide extérieure communautaire.

Ainsi, on comprendrait mieux la signification des recommandations inscrites dans la Communication de la Commission Européenne sur la Prévention des Conflits portant sur des mesures de prévention à court et long terme ainsi que sur des mesures de coopération internationale.

Parmi les mesures de **prévention à long terme**, il est notamment prévu de "s'assurer que la politique européenne de développement et les programmes de coopération soient plus concentrés sur les causes radicales des conflits et qu'on accorde plus d'intérêt aux **organisations régionales** qui sont dotées d'un mandat clair en matière de prévention des conflits."

Enfin, en matière de **coopération internationale**, le document de la Commission propose d'inclure, de façon systématique dans le dialogue politique avec les partenaires, le **système de prévention de première alerte et un contrôle régulier des zones de conflits potentiels**.

Sur un autre plan, je voudrais souligner l'initiative de la Présidence belge relative à l'organisation à Bruxelles, en octobre dernier, du Forum Civil Euro-Méditerranéen qui a porté, entre autres, sur la paix et la prévention des

conflits. On considère en effet, que la paix et la prévention des conflits sont aussi l'affaire de la société civile et, qu'à ce titre, elle devrait contribuer à ce débat.

Il est un autre domaine qui touche également à la **question de la sécurité en Méditerranée** et qui a fait l'objet d'une initiative européenne dans le cadre du Processus de Barcelone: il s'agit de la décision de la Conférence Ministérielle Euro-Méditerranéenne de Marseille (novembre 2000), relative à l'élaboration et à la mise en place d'un **programme euro-méditerranéen "Justice et Affaires Intérieures"**.

Un document-cadre a été ébauché par la Commission Européenne et présenté aux pays partenaires au titre de la mise en oeuvre du **Volet Culturel, Social et Humain**. Au vu de la version européenne, on ne peut s'empêcher d'assimiler cette initiative à une démarche qui rejoint dans sa finalité et dans son contenu, la préoccupation sécuritaire de l'Union Européenne et donc de la considérer comme partie intégrante du **concept de sécurité**.

Cette situation a mis face à face les objectifs généraux et spécifiques que l'Union Européenne entendait fixer à ce programme et qui s'articulaient autour de certains axes d'ordre strictement sécuritaire (question des réfugiés, du droit d'asile ou de l'enlèvement d'enfants issus de mariages mixtes, etc.), et les préoccupations des pays du Sud pour qui la question migratoire dans ses dimensions juridique, socio-économique et humaine devrait occuper un place centrale dans ce nouveau dispositif.

Pour la Tunisie et les pays du Sud de manière générale, les objectifs stratégiques du programme "Justice et Affaires Intérieures" devraient s'articuler autour des idées-force suivantes:

- inscrire la **libre-circulation** des personnes à l'intérieur de la zone euro-méditerranéenne comme axe central du Programme et comme objectif stratégique à long terme;
- le Programme "Justice et Affaires Intérieures" ne saurait, par principe et de par sa portée politique, être seulement **un instrument technique entre services de police, des douanes et magistrats**, pour renforcer davantage le contrôle et la sécurité aux frontières européennes, surtout contre l'immigration illégale;
- il devrait constituer **la plus grande mesure de confiance que l'on puisse mettre en place ensemble dans le cadre du Processus de Barcelone**;
- il devrait pour cela, comporter nécessairement des actions **socio-économiques et socio-culturelles lorsqu'il traite du chapitre de la migration** tant en amont qu'en aval et **mettre en place les mécanismes appropriés**;
- il devrait consacrer les droits et devoirs des membres des colonies sud-méditerranéennes légalement installées en Europe;

- il devrait généraliser l'expérience pilote menée par la Tunisie et l'Italie pour appréhender conjointement la question de la migration selon une approche opérationnelle de **co-développement et de co-gestion des flux migratoires**;
- il devrait comporter une **dimension humaine** qui appréhende, par des moyens appropriés, les questions de lutte contre le racisme, la xénophobie, la discrimination et l'intolérance;
- il devrait enfin mettre au point une série d'actions et de mécanismes visant à **renforcer le bon voisinage et la coopération transfrontalière**.

Les discussions concernant ce Programme sont en cours et nous espérons arriver à un compromis pour réussir son lancement sur une base consensuelle afin d'en faire **une véritable mesure de confiance** entre les deux rives de la Méditerranée.

A travers cet inventaire des différentes activités engagées au titre du chapitre politique et de sécurité, j'ai voulu faire ressortir l'évaluation suivante:

- en premier lieu, l'Union Européenne a toujours eu le souci de centrer les initiatives et le choix des initiatives sur ses propres préoccupations liées à la mise en oeuvre de sa politique extérieure et de sécurité commune, en particulier le projet de Charte, les mesures de confiance ou encore le programme européen de prévention des conflits;
- en deuxième lieu, ces initiatives n'ont pas été finalisées parce que des divergences d'appréciation et de perception subsistent encore entre pays du Nord et pays du Sud tant au niveau de l'identification et de l'approche des problèmes que des mécanismes et instruments à mettre en place;
- en troisième lieu, toutes ces initiatives n'ont eu, jusque-là, aucun impact réel sur les pays partenaires ni sur l'ensemble de la région, d'une façon générale;
- en quatrième lieu, les thèmes "migration" et terrorisme" n'ont pas bénéficié de l'intérêt et de l'importance qui auraient dû être les leurs dans tout ce processus de dialogue sur les questions de sécurité.

A propos du terrorisme, j'avais annoncé au début de mon exposé, les conclusions récentes de la Conférence Euro-Méditerranéenne des Ministres des Affaires Etrangères tenue à Bruxelles au début de ce mois.

Ces conclusions mentionnent les faits saillants suivants:

- la détermination des pays partenaires à lutter ensemble contre le terrorisme sous l'égide des Nations Unies;
- considérer le terrorisme comme une menace et comme un phénomène global devant être combattu dans un esprit de solidarité;
- souligner la nécessité de s'attaquer aux causes profondes du terrorisme;
- poursuivre les efforts communs pour accélérer l'élaboration d'une convention globale sur le terrorisme dans le cadre des Nations Unies.

C'est dire l'importance primordiale que prend la lutte contre le terrorisme dans les politiques de sécurité que la communauté internationale se doit de définir et de mettre en place et que nous devons, nous aussi, dans le cadre

euro-méditerranéen, aborder avec tout le sérieux qu'il faut pour organiser notre coopération sur des bases transparentes, objectives et systématiques afin d'éradiquer ce fléau qui constitue une menace commune à nos sociétés, à nos pays et à notre liberté.

En guise de contribution à ce débat, je voudrais m'arrêter sur l'expérience de la Tunisie en matière de lutte contre le terrorisme pour avoir été elle-même confrontée à ce fléau depuis les années 80. Elle a joué, de ce point de vue, un rôle précurseur parce qu'elle est arrivée, presque par ses propres moyens, à mettre un terme à la menace terroriste qui avait pesé lourdement sur sa sécurité, ses intérêts, son développement et qui a même failli compromettre le modèle de société qu'elle s'était fixé.

En effet, l'expérience tunisienne dans ce domaine a été concluante parce qu'elle a reposé sur une approche globale qui a combiné la mise en oeuvre de différences politiques et de divers instruments touchant aux domaines politique, économique, social, éducatif, juridique et culturel. Je citerais, à titre indicatif, les mesures et les instruments qui ont été utilisés pour endiguer et éradiquer ce phénomène.

Pour ce qui concerne les mesures législatives et politiques, il s'agit notamment de:

- l'adoption du **Pacte National** auquel ont souscrit toutes les forces vives du pays au profit d'un modèle de société moderne et consensuel où l'"émancipation totale de la femme" occupe une large place;
- l'adoption de la **loi sur les partis politiques** qui interdit la création de tout parti politique sur la base de considérations religieuse, ethnique, sexuelle ou linguistique. En outre, les partis doivent s'engager à ne pas recourir à la violence sous quelque forme que ce soit;
- **la réforme du Code Pénal** qui définit le terrorisme comme "toute infraction en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de porter atteinte aux personnes ou aux biens par l'intimidation ou la terreur". Sont traités de la même manière "les actes d'incitation à la haine ou au fanatisme racial ou religieux quels que soient les moyens utilisés";
- **la loi sur les mosquées** qui "interdit l'exercice de toute activité dans les mosquées sous forme de discours, de réunions ou d'écrits à caractère politique organisés par des personnes étrangères à ce lieu de culte et qui prévoit même des peines d'emprisonnement et de lourdes amendes contre ces personnes";
- **la loi sur la réforme du système éducatif tunisien** (1991) basée sur l'enseignement de la culture de la tolérance, de la démocratie et des Droits de l'Homme dans les manuels scolaires, du primaire, du secondaire et du supérieur;
- **l'adoption du Code de Protection de l'Enfant** qui stipule, dans son article premier, que l'enfant doit être élevé sur la base de "la culture de la fraternité

humaine et de l'ouverture à l'autre" et de l'article dix-neuf qui interdit "d'exploiter l'enfant sous différentes formes de criminalité organisée y compris lui inculquer le fanatisme et la haine et l'inciter à commettre des actes de violence et de terreur";

- le renforcement du statut de la femme tunisienne dans le sens de la consolidation de ses droits politiques, économiques et sociaux;
- l'organisation de plusieurs rencontres régionales et internationales sur le dialogue des cultures et des civilisations. Je citerais en particulier, la **Déclaration de Carthage sur la Tolérance**, adoptée en collaboration avec l'Unesco à l'occasion de la Conférence Internationale sur la Pédagogie de la Tolérance dans le Bassin Méditerranéen, en avril 1995.

Pour ce qui est des instruments de lutte utilisés contre l'exclusion, la marginalisation et la pauvreté, terrains de prédilection des extrémistes, je citerais à titre indicatif, la création d'un **Fonds National de Solidarité** et l'établissement d'un **Fonds National de l'Emploi** qui ont joué un rôle primordial et efficace pour s'attaquer aux causes profondes du terrorisme.

Vous avez remarqué que le mot **solidarité** a été cité avec force parce qu'il constitue effectivement le **mot-clé** sur lequel le gouvernement du Président Ben Ali a fondé toute sa philosophie politique et toute sa stratégie d'intervention en matière de lutte contre le terrorisme, pour mobiliser l'ensemble de la société contre la pauvreté, l'exclusion, le chômage et surtout le chômage des jeunes. Les ressources qui alimentent ces fonds sont en effet collectées sur la base du volontariat.

Ainsi, la carte des zones pauvres et des populations défavorisées a radicalement changé de physionomie dans le pays. L'insertion de ces zones et de ces populations dans le processus de développement a eu un effet bénéfique sur la stabilité du pays. C'est d'ailleurs en se basant sur la réussite de cette expérience que la Tunisie a préconisé, dans le cadre des Nations Unies, la création d'un **Fonds Mondial de Solidarité** pour lutter contre la pauvreté dans le monde.

Dans sa lutte contre le terrorisme, la Tunisie a dû faire face aux organisations terroristes dont certains membres ont été traduits en justice pour répondre de leurs actes criminels; certains d'entre eux ont réussi à échapper à la loi et ont vite trouvé refuge sur le territoire européen.

En effet, pendant plus d'une décennie, nous avons fourni aux pays qui ont abrité ces personnes sous couvert du droit d'asile, des preuves de toute sorte sur les crimes qu'ils ont commis sans malheureusement trouver l'écoute nécessaire de ces pays.

Ces mêmes groupes et ces mêmes réseaux ont pu proliférer dans **l'espace européen** pour mieux s'organiser en trouvant souvent appui auprès de ce que l'on appelle les organisations appartenant à la société civile, les ONG

(Organisations Non Gouvernementales) qui ont assuré leur protection sous couvert de défense des droits de l'homme.

C'est ainsi que ces groupes terroristes et leurs réseaux ont pu s'adonner, durant plusieurs années et en toute quiétude, à diverses activités économiques, culturelles, caritatives et autres.

Nous avons également attiré l'attention de nos partenaires européens sur la capacité de nuisance de ces groupes, nuisance qui n'a d'égal que la sophistication de leurs moyens: financements occultes, blanchiment d'argent, commerce de la drogue, falsification de titres de voyage, etc.

La Tunisie a également milité sur le plan régional, arabe, africain et islamique et au niveau des Nations Unies, en ratifiant notamment, les conventions internationales relatives au terrorisme.

Je citerais, à titre indicatif, le rôle joué par la Tunisie au sein de la Conférence des Ministres de l'Intérieur arabes (dont le siège se trouve à Tunis) qui a adopté la Convention Arabe de Lutte contre le Terrorisme, son rôle au sein des fora méditerranéens, qu'il s'agisse de la Conférence des Ministres de l'Intérieur de la Méditerranée Occidentale ou du Forum Méditerranéen dans lequel la Tunisie a proposé l'adoption d'un projet de Code de conduite en matière de lutte contre le terrorisme, aujourd'hui en cours de discussion, sinon de finalisation dans ses enceintes.

Enfin, et pour rejoindre l'actualité, le Ministre des Affaires Etrangères tunisien est récemment intervenu devant le Conseil de Sécurité sur la question du terrorisme pour souligner l'appel lancé par le Président de la République lors d'un récent colloque de haut niveau organisé tout récemment à Tunis, sur le thème "Dialogue des Cultures et Civilisations". Dans cet appel, il a "sollicité les dirigeants du monde et les hommes de sagesse et d'opinion pour qu'ils intensifient leurs efforts en vue d'empêcher que les relations entre les peuples, notamment en cette période sensible, ne glissent vers la résurgence du spectre de l'affrontement entre les religions qui sont, par essence et de par la noblesse de leurs objectifs, des sources de tolérance, de dialogue et de solidarité". Ainsi, entendait-il s'inscrire en faux contre l'amalgame qui est fait entre islam et terrorisme dans la crise actuelle.

Le Ministre a également déclaré que la Tunisie est prête à contribuer, de façon pleine et effective, à tous les plans et programmes d'action qui pourraient être arrêtés en commun en matière de lutte contre le terrorisme dans le cadre des Nations Unies et, bien entendu, au niveau euro-méditerranéen.

Il a également mis l'accent sur la question de l'octroi de l'asile politique, souvent mise en avant par nos partenaires européens, pour empêcher que des terroristes jugés et condamnés dans un pays donné puissent bénéficier, dans le pays d'accueil, d'un droit d'asile leur permettant de "continuer à vaquer à leurs occupations" en toute impunité et sous la protection de la société civile.

Telle est, résumée, l'expérience tunisienne en matière de lutte contre le terrorisme. C'est ainsi que notre pays contribue et entend contribuer activement et positivement aux grands dossiers ouverts actuellement sur les scènes internationale et euro-méditerranéenne pour relever ensemble tous les défis auxquels est confrontée aujourd'hui la communauté internationale.

Pour conclure maintenant sur le thème de notre séminaire concernant la politique de sécurité en Méditerranée, je ferais la réflexion suivante: le Processus de Barcelone n'a pas encore trouvé son point d'équilibre qui ne peut résulter que de compromis à trouver entre nous afin de concilier les besoins de développement, de démocratie et de sécurité dans cet espace qui nous est commun.

Chacun de nous doit se rapprocher du "centre" en faisant un effort pour aller à la rencontre de l'autre tout en étant conscient du dividende qu'il va partager avec lui au niveau de la consolidation de la stabilité, de la paix et de la co-prospérité dans notre espace euro-méditerranéen.

SUMMARY

Laure BORGOMANO-LOUP¹

1. L'Amiral LANXADE comme l'Ambassadeur ATTIA soulignent l'importance du Partenariat Euro-méditerranéen pour combler la fracture entre le Nord et le Sud: c'est bien ce type d'approche globale, prenant en compte tous les aspects -sécurité, économie, politique, société- qui permettra de saper les fondements du terrorisme en s'attaquant à ses racines profondes. L'exemple tunisien, développé par l'Ambassadeur ATTIA, montre d'ailleurs toute l'importance d'une stratégie globale et cohérente, utilisant à la fois un arsenal de mesures politiques et législatives et une série d'instruments économiques, sociaux, culturels et éducatifs pour lutter efficacement contre le terrorisme.

2. On s'accorde aussi à reconnaître que la persistance du conflit israélo-palestinien prend ce Partenariat en otage et en limite les effets.

3. Cependant les avis divergent sur les autres raisons des limites de ce Partenariat:

- L'Amiral LANXADE en situe les difficultés dans les différences de priorités entre le Nord et le Sud (sécurité pour le Nord, développement économique pour le Sud), dans le manque d'unité du Sud, (par opposition au front commun de l'Union Européenne), enfin dans la différence des problèmes concernant la Méditerranée orientale et occidentale. Il plaide donc pour une action plus vigoureuse de l'Union Européenne dans la résolution du conflit palestinien, et suggère la création d'enceintes sous-régionales. De ce point de vue, le Professeur ALAOUI s'est félicité de ce que la signature de certains accords sous-régionaux, comme l'initiative d'Agadir, participent d'une stratégie de consolidation des relations Sud/Sud et Sud/Union Européenne.

¹ Mme Laure BORGOMANO-LOUP est Administrateur Civil, Conseiller de Recherche au Collège de Défense de l'OTAN, Rome, Italie.

- L'Ambassadeur ATTIA, pour sa part, souligne les contradictions internes à l'Union Européenne, le manque de volonté politique et de continuité dans les décisions et l'approche trop exclusivement sécuritaire de certains programmes.

4. D'autres participants ont également regretté l'approche trop unilatérale de l'Union Européenne dans le Partenariat, son manque de transparence, son manque d'anticipation et son manque de visibilité tant au Nord, où le Partenariat est ignoré, qu'au Sud où il est mal perçu. Concernant les perceptions, les travaux du Professeur SETTAR laissent penser qu'il y a beaucoup à faire au Nord comme au Sud pour donner à ce Partenariat la crédibilité et la visibilité souhaitables.

5. Toutefois, il apparaît que ce Partenariat reste fondamental et qu'il faut s'attacher à le vivifier (et non pas le jeter à l'eau) entre autres en lui donnant un cadre institutionnel propre et spécifiquement méditerranéen.

6. Les participants ont également convenu qu'une plus grande solidarité dans les approches de l'OTAN et de l'Union Européenne concernant la Méditerranée serait bénéfique à la région. Cette approche commune devrait donc faire partie du dialogue transatlantique. Il reste que l'Union Européenne apparaît comme l'institution la mieux adaptée pour répondre à la globalité des problèmes du Sud.

Part 3

NATO and the Mediterranean

KEYNOTE ADDRESS

Alessandro MINUTO RIZZO¹

Two months ago, when hijacked planes destroyed the World Trade Center, some were quick to argue that this ended an era that we used to call 'post-Cold War'. They saw the dawn of a dramatically new era: 'the age of terrorism'. Of course, only time will tell if we are really on the threshold of a dramatically different new era and if the future is as ominous as these pundits would like us to believe. But there is no reason to doubt the international community's ability to face up to this new challenge, just as it has addressed equally daunting and seemingly insoluble questions in the past.

As far as the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) is concerned, it is obvious that it will have to adjust its agenda. The political and military solidarity that the Alliance provided in the immediate aftermath of the tragedy was invaluable. But we must also look towards the longer term. In particular, we will have to examine our existing mechanisms and see how they can be adapted to help us in the struggle against terrorism. But, contrary to the views of some, NATO's traditional agenda has not been invalidated. If anything, its logic has been reinforced.

Its role in the Balkans, for example, has been vindicated by the events of September 11, because stable, multi-ethnic states are our best insurance against terrorism emerging in the first place. By the same token, NATO's support for a stronger European contribution was vindicated, too, because we now see that there can be situations when the United States is engaged in an operation outside Europe, in which case the Europeans need to be organised to take more responsibility on their own. September 11 has also reinforced the logic

¹ H.E. Ambassador Alessandro MINUTO RIZZO is Deputy Secretary General of NATO.

of NATO enlargement so that the broad coalition that we need to respond to the scourge of terrorism makes the notion of 'ins' and 'outs' less and less relevant. The Mediterranean Dialogue is another case in point; the events of September 11 have made it more important. Allow me, therefore, to give an overview on the Dialogue, its genesis, rationale, and prospects.

In 1948, during the preliminary negotiations of the Washington Treaty, Italy declared its desire to join the emerging Alliance. This caused a considerable philosophical debate: could a 'North Atlantic' Alliance be extended into the Mediterranean? It may be hard to believe today—particularly here at the NATO Defense College in Rome—but as Italy has no geographical connection with the Atlantic, some argued back then that it could not be part of an 'Atlantic' Alliance. In retrospect, these arguments seem very pedantic. Luckily, the diplomats were more interested in defending common values rather than a narrow geographical space. The initial result of this pragmatism was the accession of Italy to the Atlantic Alliance, and several more Mediterranean countries were to follow. No one could doubt today the farsightedness of such pragmatism and the positive and profoundly stabilising effect that NATO has had on security in the region over the years.

As we have entered the 21st century, NATO's stabilising potential for the Mediterranean region is, nonetheless, far from exhausted. The Atlantic Alliance has much to contribute to the building of new, cooperative security relationships across the Mediterranean region, but realising such potential first requires a fuller understanding of the Mediterranean itself—both of its challenges as well as of its opportunities. In my remarks today, I would like to provide you with a brief analysis of the challenges, and with an overview of the NATO approach to this region.

The period of bipolarity is now safely behind us and with it the notion of the Mediterranean as 'NATO's Southern Flank'. Yet, both the Persian Gulf War and the conflict in the former Yugoslavia have shown that a stable and enduring peace in and around Europe is yet to be achieved. Both conflicts have added to the incentive for the Alliance to broaden its approach towards the Mediterranean region by viewing it as a region with its own specific dynamics and challenges—and with a still largely untapped potential for dialogue and cooperation on security issues. Indeed, the end of the East-West conflict allows us to adopt a far more differentiated, more comprehensive perspective on Mediterranean security.

Such a differentiated perspective is all the more necessary since the Mediterranean region is a region of enormous pluralism: political, religious, cultural, and economic. More than twenty states border the Mediterranean. So the Mediterranean eludes a coherent definition. Some look at the Mediterranean as 'the place where the Persian Gulf begins', that is, in terms of its proximity to geostrategically sensitive areas such as the Middle East. Others look at

developments in and around the Mediterranean mainly in terms of their implications for broader European security and stability. Some believe it useful to approach the Mediterranean in sub-regional terms and consider the Western and Eastern Mediterranean as distinct areas characterised by different problems and issues.

Whatever definition one prefers, it is obvious that to approach the Mediterranean as a single entity will be misleading at best and dangerous at worst. If we want to achieve long-term stability throughout the Mediterranean region, we must resist the tendency to generalise. Once we lose our ability to differentiate, we lose our ability to influence positively the developments in that region. After all, the Mediterranean deserves attention as a region *sui generis*. It is, as I said before, no longer simply a 'Southern Flank' in an antagonistic East-West relationship. So, let us differentiate. Let us look at each challenge in its own right. And then let us devise the right approach. What are the challenges?

First and foremost, terrorism. To state the two most obvious things at the outset: terrorism is not a specifically Mediterranean phenomenon and, second, NATO will not become the lead organisation in combating terrorism. Given the complexity of the challenge, in particular the many different root causes and forms of terrorism, other approaches may prove to be far more important. I am thinking, for instance, of international police cooperation, the freezing of bank accounts, and not least of the evolution of international law.

But NATO is not simply a bystander in this struggle. Take, for example, the Alliance's engagement in the Balkans. The whole purpose of this engagement is to help create stable, multi-ethnic democracies in which there is no room for hatred, crime, and terrorism to fester. The long-term objective is to draw all the countries of South-Eastern Europe into the European mainstream, which is clearly where they belong. And I may add that NATO's Balkan engagement has been proceeding without a religious or ideological agenda. Indeed, the most challenging part of that engagement, the 1999 Kosovo air campaign, was taken in defence of Muslims. Nowhere was there any notion of a 'clash of civilisations'. The same is true for the current actions against the Al-Qaida network in Afghanistan. The coalition of nations that support these actions spans across continents and religions, because all nations have understood that they are all vulnerable to the threat of terrorism and that they need to work together if they want to stand a chance of pushing terrorism to the fringes of our global society.

Second, there are serious economic and demographic disparities between Europe and the Mediterranean: simply put, a rich North and a poor South. Since 1986, the per capita income in Middle Eastern and North African countries has fallen by 2% annually. This is the largest decline in any developing region. At the same time, the population growth rate in this region is 2.5% per annum. The results are obvious: high unemployment rates, particularly among

the younger generation, and, consequently, migration. About six million immigrants from the Maghreb region reside in the European Union (EU), highlighting once again that the Northern and Southern shores of the Mediterranean cannot be artificially separated.

Third, resources. Most people may still think in terms of oil and gas, yet some experts predict that the struggle for water could become one of the major sources for conflict in the 21st century. Indeed, water is a much sought-after resource, yet no internationally binding legal norms exist for its distribution, and the Mediterranean region is very much affected by this challenge. For example, Israel, Jordan, Lebanon, and Syria all get their water from the Jordan basin. Another example: the Palestinians and the Jewish settlers on the West Bank depend on ground water that is underneath land that is highly contested. And yet a third example: due to overuse, the ground-water level in the Gaza strip is sinking by about 5 inches each year.

Having just mentioned the Gaza strip brings us straight to the fourth challenge: the Middle East process. The unresolved Middle East crisis continues to have implications far beyond its point of origin. Because, without a breakthrough in the Middle East peace process, a major obstacle to normalising Western relations with the Arab world will remain.

The fifth challenge is proliferation. Some countries along the Mediterranean shores are believed to be acquiring weapons of mass destruction. We must be prudent in our analysis and refrain from the simplistic suggestion that this quest results from the South's challenge of the North, or from a contest between civilisations. It is clear to serious analysts that the rationale for acquiring these weapons is in itself largely caused by regional circumstances. But the example of Iraq, a signatory of the Non-Proliferation Treaty, demonstrates the difficulties of preventing a determined government from acquiring weapons of mass destruction. And Iraq is only the distance of a short-range missile from the eastern Mediterranean region.

Sixth and finally, there is a security challenge of a very different kind: the lack of coherence in the institutional approaches to the Mediterranean. There are currently no fewer than five diplomatic initiatives under way to establish co-operation to the area: the Barcelona process of the European Union, the Mediterranean Forum, and the Mediterranean initiatives of the Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE) and NATO, in addition to the Middle East peace process. The number of these initiatives is in itself a positive sign of the growing interest in the Mediterranean region, but, as of now, these initiatives remain disparate. Clearly, large, overarching institutional frameworks for the Mediterranean are unrealistic, but better coordination of existing initiatives is imperative if one is to maximise the benefits of sustained dialogue, cooperation, and transparency.

All this makes it clear that most security challenges in the Mediterranean derive from weakness and fragmentation rather than strength. And there can be no doubt that worsening socio-economic conditions are the key problem above all others. Since the current problems in the region are mainly socio-economic in nature, it is logical that the EU should be the vanguard of those fostering co-operative relations in the Mediterranean. The EU offers what the region probably needs the most: economic co-operation. That said, however, it is equally clear that the European Union alone could not deal with the scope and the diversity of the Mediterranean region. Furthermore, it does not include several countries that strongly influence security in the Mediterranean, such as Turkey and the United States. In order for the Mediterranean to become a stable, prosperous region, it is therefore logical for other institutional players to play their part as well. And one of these players is NATO.

I believe that NATO has drawn the right conclusions from all these facts. We have adopted a differentiated approach to Mediterranean security, an approach that is first and foremost political, yet does not neglect the potential for safeguarding our security against unwelcome developments. It was with this approach in mind that the Alliance invited non-NATO Mediterranean countries—currently Algeria, Egypt, Israel, Jordan, Mauritania, Morocco, and Tunisia—to join us in a Mediterranean Dialogue.

The Dialogue reflects the Alliance's view that security in Europe is closely linked to security and stability in the Mediterranean. It is an integral part of the Alliance's external adaptation to the post-Cold War security environment. Indeed, NATO's new Strategic Concept clearly states that the Mediterranean Dialogue is an important component of the Alliance's policy of outreach and cooperation. Other components of this policy of cooperation and outreach are, for example, the Partnership for Peace (PfP) programme, the Euro-Atlantic Partnership Council, the Permanent Joint Council with Russia, and the NATO-Ukraine Commission. In other words, the Mediterranean Dialogue is a logical and organic part of NATO's attempt at creating new security relationships across the entire Euro-Atlantic area. It is part and parcel of this new momentum for regional cooperation with and within the Mediterranean. It also appreciates the pluralist nature of the Mediterranean, as it is primarily bilateral and does not pretend that the same solutions can be applied wholesale to the entire region.

As some of you come from the Dialogue countries, I want to spare you a lengthy explanation of each and every aspect of the initiative. But I think that a brief overview may be quite helpful. A key component of the Dialogue is information. Above all, one major aim of the initiative is to facilitate mutual understanding between the Alliance and Dialogue countries. We need to dispel whatever misconceptions may still exist about our policies. NATO, therefore, has supported conferences and seminars for representatives from Dialogue countries. The Alliance has also awarded Institutional Fellowships to scholars

from the region. Other information activities include visits by opinion leaders, academics, journalists, and parliamentarians from Dialogue countries to NATO Headquarters. Another important step in the effort to exchange information has been the establishment—in 1999—of NATO Contact Point Embassies in Mediterranean Dialogue countries. That is, the embassy of a NATO member country represents the Alliance in each Dialogue country. This approach has been successfully operating in Central and Eastern European partner countries since 1992. It thus promises to further enhance the operational aspects of the Dialogue.

Another key component of the Work Programme is Civil Emergency Planning (CEP). Mediterranean partners have been invited to participate in CEP courses at the NATO School in Oberammergau, as well as in seminars in Greece and Turkey, designed specifically for Mediterranean Dialogue countries. Jordan has offered to organise the next NATO-sponsored CEP seminar in 2002. This event will be the first of this kind to be organised by a Mediterranean Dialogue country. A NATO CEP team has conducted visits to all Mediterranean Dialogue countries. They exchanged views on CEP issues with the relevant agencies and established working-level contacts.

Briefings on NATO Crisis Management have become another element of the Dialogue's agenda. These briefings were added because some of our Mediterranean Dialogue partners displayed a strong interest in these issues. We have briefed Dialogue partners on military and civil emergency aspects of crisis management, as well as on NATO's crisis management exercises. NATO's Mediterranean Dialogue has also promoted scientific cooperation through the NATO Science Programme. In 2000, for instance, 108 Dialogue country scientists participated in NATO-sponsored Advanced Research Workshops, Advanced Study Institutes, Collaborative Research Grants, and Science Fellowships.

Finally, there is also a military dimension to the Dialogue. Our Work Programme includes invitations to Dialogue countries to either observe or participate with troops in selected NATO/PfP sea and land exercises, attend seminars and workshops, and visit NATO military bodies. The programme also includes port visits to Dialogue countries by NATO's Standing Naval Forces in the Mediterranean.

NATO's Military Authorities have devised a military concept specifically designed for the Mediterranean Dialogue countries. This concept has three main components: courses at the NATO School in Oberammergau, courses and other academic activities here at the NATO Defense College in Rome, and specific activities to be conducted under the responsibility of Allied Command Europe and Allied Command Atlantic. In 2000, for instance, 104 military officers from all Mediterranean partner countries participated in military activities offered within the framework of the Mediterranean Dialogue.

In this context, it is perhaps worth noting that three of the Mediterranean Dialogue countries—Egypt, Jordan, and Morocco—have already cooperated militarily with the Alliance in the NATO-led operations in Bosnia-Herzegovina and Kosovo. It is obvious that the Mediterranean Dialogue has progressed well. That is why, at the Washington Summit in 1999, NATO Heads of State and Government decided to enhance both the political and practical dimensions of the Dialogue. For example, we have increased the frequency of political discussions between representatives from NATO and Mediterranean Dialogue countries. We are also offering additional opportunities for Ambassadors' meetings in conjunction with ad hoc events, including conferences and seminars on the Mediterranean Dialogue. An important step in this direction was taken in 2000 when, for the first time, NATO Senior Political Officers visited the seven Mediterranean Dialogue countries and were met by the highest authorities in most of these countries.

In October 2001, the North Atlantic Council met with the Ambassadors of the seven Mediterranean Dialogue countries in the so-called 19+7 format to explain NATO's role following the tragic events of September 11. The meeting took place immediately after the conclusion of the fifth round of political discussions with each Mediterranean partner in the so-called 19+1 format. This series of seven meetings aimed at exchanging views on the political and security situation in the Mediterranean region and discussing the current status and future development of the Mediterranean Dialogue. They also provided a welcome opportunity to exchange views on the implications of September 11 and the ongoing fight against terrorism. Last but not least, Turkey has offered to host the next Mediterranean Dialogue Conference at Ambassadorial level in 2002. Previous conferences were successfully held in Rome (1997) and Valencia (1999).

As for strengthening the practical dimension of the Dialogue, we want to include additional activities in areas where NATO can add value, particularly in the military field, and in areas where Dialogue countries have expressed specific interest. In this regard, a military expert team visited all Mediterranean Dialogue countries in order to assess the possibilities of cooperation in the military field. The results of these visits formed the basis for the development of the annual Mediterranean Dialogue Military Programme.

The Dialogue, then, is not a one-way street. It can evolve in accordance with our Dialogue Partners' interests and priorities. For it to do so, however, requires a consistent input by our Partners. Only through their continuing engagement will this Dialogue move ahead. That is why I strongly encourage our Partners to take initiatives.

All these developments demonstrate that the Mediterranean Dialogue has major evolutionary potential. We are a long way from the 'Partnership for Peace for the South' that some have suggested. But we have made NATO's

Mediterranean far more visible than before. Dialogue with Mediterranean countries is now firmly embedded in NATO's structures and policies.

The great French historian Fernand Braudel once called the Mediterranean "a thousand things in one". He was referring to the unique character of this region as a crossroads of cultures, religions, and ideas. This character of the Mediterranean has sometimes been forgotten, but it has never been eclipsed.

The end of the Cold War has injected a new sense of dynamism into the Mediterranean region. There is now much more fluidity, a situation far more conducive to exerting a positive influence on the region. The new NATO, acting in concert with other major institutions, notably the EU, is in a better position than ever to have a stabilising effect.

PANEL 1: NATO PRACTICAL STEPS ON SECURITY CO-OPERATION

UNE EVALUATION DE LA PARTICIPATION DES FORCES ARMEES ROYALES DANS LES OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DANS LES BALKANS

Mohamed El Habib BERRADA¹

Au lendemain de la chute du mur de Berlin, notre monde a observé la fin des antagonismes Est-Ouest, mais a également enregistré la naissance de plusieurs conflits et la résurgence d'anciens, générés par des crises identitaires violemment exprimées et survenant dans un climat d'instabilité politique, économique et sociale. Dans plusieurs pays et régions du monde, la violence a entraîné la perte de vies humaines et de biens, la misère, la peur et le déplacement de centaines de milliers de personnes. Ces situations porteuses de tous les dangers, ont rendu nécessaire, voire indispensable, une coopération internationale pour rétablir la paix puis la maintenir. C'est ainsi que dans le cadre des Nations Unies, la Force Multinationale a dû intervenir pour le retour de la sécurité et de la stabilité là où elles étaient menacées de par le monde. Les conflits des Balkans auront sans doute marqué l'histoire de l'Europe de l'après-guerre froide.

Dans ce contexte, et conformément aux accords de Dayton, l'armée marocaine a été sollicitée en 1995 pour faire partie de la force d'interposition en Bosnie-Herzégovine (IFOR). Plus tard, en 1999, un contingent des Forces Armées Royales (F.A.R.), à vocation plus humanitaire que sécuritaire, a été envoyé au Kosovo, dans le cadre de l'application de la résolution 1244 des Nations Unies.

Quelle est la nature de la participation marocaine au sein de la Force Multinationale dans les Balkans? Quelle évaluation peut-on en faire? J'essayerai

¹ Le Colonel Mohamed El Habib BERRADA a été Commandant du contingent marocain au Kosovo.

de répondre à ces questions en m'appuyant sur l'idée principale suivante: "La participation des Forces Armées Royales au sein de la Force Multinationale a contribué aux côtés des Nations Unies, au maintien de la paix en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo, par son action sécuritaire et humanitaire. Les contingents marocains ont démontré, après respectivement six ans et deux ans de présence sur ces deux théâtres d'opérations, leur capacité à assumer pleinement la mission qui leur a été confiée au sein du dispositif multinational. Leur professionnalisme et leur savoir-faire se sont exercés dans un climat de cohésion, de coopération et de respect mutuel."

Pour développer ce sujet, mon plan sera le suivant:

- 1- Rappel historique des participations marocaines dans les opérations du maintien de la paix.
- 2- Contribution marocaine dans le cadre du maintien de la paix en Bosnie-Herzégovine:
 - a) présentation du contingent des Forces Armées Royales en Bosnie Herzégovine,
 - b) réalisations et bilans:
 - dans le cadre de l'IFOR;
 - dans le cadre de la SFOR;
- 3- Contribution marocaine dans le cadre humanitaire et sécuritaire au Kosovo:
 - a) présentation du contingent des Forces Armées Royales,
 - b) réalisations (médicales, sociales et de protection) et bilans.
- 4- Enseignements à tirer.
- 5- Perspectives d'avenir.

1. Rappel historique des participations marocaines dans les opérations de maintien de la paix

Le Royaume du Maroc, pays de civilisation séculaire, de contact et d'ouverture, a toujours exprimé sa préoccupation au sujet de conflits dans le monde. Il a, à chaque fois, répondu à l'appel de la communauté internationale lorsqu'il s'est agi de sa participation au retour de la paix et de la stabilité dans un pays ou une région éprouvés.

Cette attitude s'inspire de ses traditions monarchiques ancestrales, lesquelles ont toujours privilégié l'échange pacifique et le dialogue. Ce qui sera confirmé lors de l'allocution de Sa Majesté le Roi, le 28 octobre 1999, à l'occasion de la visite de Monsieur Jiang Zeming, président de la République de Chine au Maroc: "Le Royaume du Maroc, appelle autant à la coexistence pacifique entre les Etats, à la tolérance, à la compréhension entre les peuples, au dialogue et au rapprochement entre les religions et les civilisations, qu'il dénonce les recours à la force et à la violence, fustige toute forme d'extrémisme et de terrorisme et tout ce qui peut mettre en péril la sécurité et la stabilité dans le monde".

C'est ainsi que le Royaume du Maroc a participé aux opérations du maintien de la paix :

- **en juillet 1960** au Congo (ex Belge): le Royaume du Maroc met à la disposition de l'O.N.U. deux bataillons pour le maintien de l'ordre et le rétablissement de la paix et de la concorde entre protagonistes;
- **en août 1990** durant la guerre du Golfe: 1.300 hommes de l'armée marocaine sont déployés en Arabie Saoudite dans le cadre de la coalition internationale contre l'Irak pendant l'opération "tempête du désert";
- **en décembre 1991** en Somalie: les Forces Armées Royales participent à l'opération "Restore Hope" décidée par l'O.N.U.;
- **en mars 1996** en Bosnie-Herzégovine: un contingent est dépêché en Bosnie dans le cadre de l'IFOR, mission des Nations Unies, pour superviser la mise en application des clauses de la paix;
- **en novembre 1999** au Kosovo: un contingent est envoyé au Kosovo;
- **en avril 2001** en R.D.C: un contingent est envoyé en République Démocratique du Congo.

2. Contribution marocaine dans le maintien de la paix en Bosnie-Herzégovine

Les événements tragiques qui sont survenus en Bosnie-Herzégovine, entre 1992 et 1995, n'allaient pas laisser la communauté internationale indifférente et vont amener les belligérants à la table des négociations à Dayton. Une force multinationale a été mise sur pied à laquelle le Maroc, fidèle à ses traditions, allait participer. Dans ce contexte, Feu Sa Majesté Hassan II, que Dieu ait son âme, dans un message qu'il avait adressé à l'O.C.I. à l'occasion du 25ème anniversaire de sa création, déclarait: "Tous les pays épris de paix, attachés à promouvoir la coexistence pacifique des nations et fidèles au principe de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, sont appelés à extirper l'injustice faite au peuple de Bosnie-Herzégovine".

Le 3 mars 1996, dans son discours du trône, le souverain annonçait officiellement sa décision de faire participer les Forces Armées Royales à l'action de maintien de la paix de la communauté internationale. "Le Maroc a tenu, dans le cadre de ses responsabilités à la tête du groupe de contact islamique, à renforcer le soutien et la participation à toutes les mesures qui ont été prises et qui ont conduit à l'accord de Dayton. C'est d'ailleurs dans ce cadre que nous avons décidé de participer aux forces multinationales chargées de veiller à l'application de cet accord, action que nous dicte notre devoir islamique et international".

Suite au discours du trône, le 11 mars 1996, le contingent marocain est officiellement investi de sa mission. Mis sur pied à Agadir et évalué par une commission d'experts militaires internationaux, il prend position sur le Mont Igman, dans la région de Sarajevo, le 23 mars de la même année.

2.1 Présentation du contingent des Forces Armées Royales en Bosnie-Herzégovine

Ce contingent qui sert au sein de la division sud-est, IFOR, sous commandement français, est composé de 1.300 hommes. Il est articulé en deux ensembles:

- a) le détachement du quartier général comprenant:
 - une section de commandement;
 - un Etat Major;
 - une section des transmissions;
 - une section intendance;
 - une section santé;
 - une section protection.
- b) une unité de combat, le groupement d'intervention motorisé, composée de:
 - une compagnie de commandement et des services;
 - une compagnie d'appui;
 - trois compagnies VAB de combat;
 - un escadron de chars MAX 10 RC.

2.2. Réalisations

a) DANS LE CADRE DE L'IFOR

D'abord sur le mont Igman que les observateurs considèrent comme la clef de voûte de la défense de la ville de Sarajevo, avec un effectif de 915 hommes, puis sur l'axe de Mostar au sud de la Bosnie avec 385 hommes. Les membres du détachement marocain déployés dans la région étaient chargés essentiellement de la protection du poste de commandement de la zone sud-est ainsi que de la sécurité de l'aéroport international de Moucharlijé et des rondes à l'intérieur de la ville et à sa périphérie. La mission assignée au contingent marocain consiste en:

- la protection des sites des forces de l'IFOR;
- la garantie de la liberté de circulation de la population;
- des opérations combinées avec la brigade Alpha française;
- une réserve d'intervention de la division multinationale sud-est.

Le 20 décembre 1996, le mandat de l'IFOR prend fin. Des réajustements et des compressions d'effectifs ont été opérés, ce qui a donné naissance à la SFOR, avec un nouveau mandat et comme mission de permettre aux organisations civiles de devenir fonctionnelles et opérationnelles pour la préparation des élections.

b) DANS LE CADRE DE LA SFOR

Les accords de Dayton confient aux parties la responsabilité de fournir à la J.M.C. (Joint Military Commission) où sont représentés la SFOR et les forces des trois fractions musulmane, serbe et croate, les informations spécifiques sur le statut de leur force en Bosnie-Herzégovine, à savoir la localisation des sites d'armements, leur type, le nombre de personnel y stationnant et l'armement de toutes les forces stocké en Bosnie. La mise en application de cette directive a permis un contrôle plus rigoureux des sites et des mouvements de l'armement et des munitions. L'effort a porté sur la réduction et la restructuration des casernes et des cantonnements. Le mandat SFOR met l'accent sur l'assistance aux organisations internationales pour le retour des réfugiés et des personnes déplacées, la sécurité et les élections municipales générales des 13 et 14 septembre 1997.

Dans ce but, la SFOR a décidé de conduire sa mission en quatre phases:

- **Phase 1:** transition d'une durée de 45 jours. Elle comprend le déploiement de ses forces et le désengagement des forces IFOR avec la mise en oeuvre des actions prioritaires;
- **Phase 2:** stabilisation qui comprend la consolidation du processus pour favoriser le retour des personnes déplacées et réfugiées;
- **Phase 3:** dissuasion, réduction et repositionnement des forces en réserve dissuasive en et hors de Bosnie sous OPCON (Operational Control), du COMSFOR (Commandement SFOR) et réduction du soutien aux organisations civiles.
- **Phase 4:** fin de mission.

Les limites des zones de responsabilité des divisions multinationales (sud-ouest, quartier général Banja Luka; nord, quartier général Tuzla; sud-est, quartier général Mostar) de même que leur articulation, n'ont pas été modifiées.

Le contingent marocain a été maintenu comme Elément Organique Divisionnaire (D.M.N.S.E.) et ses missions renforcées, celles-ci reposant surtout sur des actions d'intervention.

Les missions à caractère militaire n'ont pas changé, à savoir la poursuite de l'effort de dissuader les entités à reprendre les hostilités et le maintien d'un environnement stable et sécurisé permettant la consolidation de la paix et la reconstruction du pays.

Sur le plan civil, la division est appelée à soutenir les actions des organisations internationales et plus particulièrement l'OHR (l'Office du Haut Représentant), l'OSCE (l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe), l'UNHCR (le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés) et l'IPTF (la Police Internationale des Nations Unies).

Dans le cadre de l'opération "Constant Forge", le contingent marocain a exécuté des missions qui lui ont été définies par l'ordre d'opération de la division multinationale sud-est (D.M.N.S.E.) du 24 juillet 1998, à savoir:

- protection des sites SFOR;

- contrôle des sites des factions;
- participation à l'Elément de Réaction Immédiate de la D.M.N.S.E.;
- participation à la Force de Réaction Rapide (mois de mars, avril et mai 1999).

Le bilan de l'action du contingent marocain s'inscrit dans l'effort d'ensemble de la Force Multinationale et se traduit par:

- la séparation des belligérants;
- l'instauration du cessez le feu;
- le stockage de 143.000 armes lourdes et antiaériennes;
- la démobilisation des armées antagonistes;
- le retour des réfugiés (1.782.000);
- le jugement par le TPI des criminels de guerre;
- la renaissance des institutions politiques

Si, pour la Bosnie-Herzégovine, l'action du contingent marocain au sein de la force multinationale s'inscrit dans un cadre de maintien de la paix par des missions à caractère militaire, au Kosovo, la contribution marocaine avait essentiellement un caractère humanitaire.

3. Contribution marocaine dans le cadre humanitaire et sécuritaire au Kosovo

Après l'échec des négociations entre Albanais et Serbes et les événements tragiques qui s'en sont suivis, l'OTAN menace la Serbie de représailles et procède à des frappes d'intimidation. Un plan est préparé par le G8, le 3 juin 1999, accepté par Milosevic, prévoyant entre autres le déploiement d'une Force Multinationale de maintien de la paix (la KFOR) dont l'objectif principal est d'assurer le retour des réfugiés et la sécurité pour l'ensemble des habitants.

Sa Majesté le Roi Mohamed VI, que Dieu le glorifie, dans la continuité de l'action de son défunt père, décide de l'envoi d'un contingent au Kosovo pour participer, au sein de la KFOR, à une mission de maintien de la paix dans cette région par des actions à vocation humanitaire. Dans un message adressé le 30 octobre aux membres du contingent marocain se rendant au Kosovo, il déclare: "(...) nous avons décidé de vous dépêcher dans la province du Kosovo pour participer à l'opération de maintien de la paix et d'élimination des séquelles de la guerre destructrice. Cette initiative du Royaume du Maroc relève d'une pratique enracinée dans son histoire et d'une tradition marocaine ancestrale qui a marqué la politique de notre pays. Elle procède également d'une perception consciente des engagements du Maroc sur le plan international, du devoir de solidarité avec les différents peuples pour soutenir la légitimité internationale et contribuer au triomphe des principes du droit et de la légalité".

Le Kosovo, pour le déploiement des forces multinationales, est alors divisé en cinq zones dont le commandement est confié à la France (BMN.N), aux

Etats-Unis (BMN.E), à l'Allemagne (BMN.S), à l'Italie (BMN.O) et à la Grande-Bretagne (BMN.C).

3.1 Présentation du contingent des Forces Armées Royales

Le contingent au Kosovo agit au sein de la brigade multinationale nord constituée des forces suivantes: les bataillons français, belge, danois, russe, grec et le contingent marocain.

Stationné à Mitrovica, dans la zone de sous-commandement français, il est composé et articulé comme suit: un hôpital médico-chirurgical de campagne (H.M.C.C.); une compagnie de commandement et de soutien (C.C.S.), soit un effectif de 350 hommes au départ et de 495 aujourd'hui.

Le contingent est implanté dans deux sites:

- a) un site principal de 1^o tunnel, à 0,4 km au nord de la ville pour le P.C. du contingent et le dispensaire.
- b) un site secondaire, dans l'immeuble administratif d'une ancienne usine de batteries à Mitrovica, pour l'H.M.C.C. et la protection.

La mission de l'hôpital est d'apporter un soutien médical aux populations sans distinction ethnique ou religieuse. Pour accomplir cette mission, l'hôpital dispose d'une vingtaine de médecins généralistes et spécialistes.

Les spécialités actuellement opérationnelles sont: la pédiatrie, la cardiologie, la pneumo-phtisilogie, l'ophtalmologie, la dermatologie, la radiologie, la gynécologie, la biologie, la médecine interne, la chirurgie viscérale et traumatologique, la chirurgie dentaire, l'ORL et le service vétérinaire.

3.2 Réalisations (médicales, sociales et de protection) et bilans

Aujourd'hui, grâce au regain de l'activité économique, à une certaine stabilité et grâce à l'aide internationale, la situation sociale s'améliore et les structures médicales et hospitalières prennent de plus en plus en charge une grande partie de la population.

Mais à notre arrivée, les besoins étaient si pressants que nous étions devenus rapidement l'alternative médicale incontournable et une référence en matière d'aide sociale pour une population traumatisée par la guerre. C'est ainsi que dès la première semaine d'activité, l'affluence a été considérable. Aujourd'hui, l'hôpital reçoit en moyenne 5.000 malades par mois, toutes spécialités confondues, et a fourni depuis son ouverture, plus de 100.000 prestations médicales, dont: 1.200 interventions chirurgicales, plus d'un millier d'accouchements et 20.000 consultations spécialisées.

Le contingent comprend également un détachement de 12 assistantes sociales qui n'ont cessé d'aider, d'assister et de reconforter les familles en détresse par:

- l'accueil et l'assistance à la population venue consulter au dispensaire et à l'hôpital;
- la visite aux familles pour l'identification des besoins;
- la constitution et la mise à jour des fichiers;
- la distribution des denrées alimentaires, des effets vestimentaires et du matériel médical aux nécessiteux.

C'est ainsi que nos assistantes sociales ont effectué à ce jour, 150 visites dans les écoles et 4.000 à domicile. Elles ont aussi procédé à la distribution de 25.000 effets vestimentaires, 80 tonnes de denrées alimentaires, 50 chaises roulantes, 27.000 cartables avec effets scolaires. Parallèlement à la mission des assistantes sociales militaires, des organisations non gouvernementales marocaines ont entrepris des actions humanitaires à Mitrovica, pour lesquelles le contingent a servi de cadre et de support.

Ces ONG placées sous la présidence de Son Altesse Royale la Princesse Lalla Meryem, Présidente des Oeuvres Sociales des FAR, de la Fondation Hassan II pour les Marocains résidant à l'étranger et de l'Observatoire National pour l'Enfance, ont pris en charge:

- l'organisation des opérations "IFTAR" durant le ramadan de l'année dernière, pour la distribution de 5.000 repas traditionnels;
- l'organisation de l'opération Aid-Adha, au profit de 1.400 familles dans la ville de Mitrovica et sa région;
- l'organisation de la campagne de chirurgie de la cataracte et de circoncision à l'hôpital militaire marocain;
- la remise d'un don en numéraires au Maire de la municipalité de la ville de Mitrovica sud pour la réparation et l'entretien de l'éclairage public de la ville;
- l'envoi en pèlerinage à la Mecque de 13 Kosovars albanais;
- l'organisation à Agadir d'un séjour au profit de 10 enfants handicapés;
- l'organisation de colonies de vacances pour 144 enfants Kosovars (72 Serbes et 72 Albanais);
- l'ouverture de deux centres d'initiation à l'informatique, au nord et au sud de la ville, au profit des jeunes des deux communautés.

La fin de ces opérations a été marquée par la visite à Mitrovica de Son Altesse Royale la Princesse Lalla Meryem le 26 septembre 2000. Son Altesse Royale a été chaleureusement accueillie par les deux communautés, albanaise et serbe. Pour évoluer dans ce milieu conflictuel, le contingent a appliqué la consigne de la neutralité qui préconise l'aide médico-sociale à tous les Kosovars sans distinction ethnique ou confessionnelle. Cette attitude de rigueur, d'impartialité et de transparence nous a permis jusqu'à aujourd'hui d'accomplir notre mission dans la sérénité.

4. Les enseignements tirés suite à l'engagement des contingents marocains

La participation des contingents marocains tant dans le cadre des opérations de maintien de la paix que des actions humanitaires, permet de tirer les enseignements suivants:

- Remplir des missions opérationnelles au sein d'armées alliées a permis au soldat marocain de tisser de solides liens avec des camarades qui sont devenus désormais des compagnons d'armes, ainsi que de découvrir que notre culture militaire, bien que spécifique dans ses aspects particuliers, est en général homogène.
- Les opérations combinées ont permis au soldat marocain de s'initier aux normes d'engagement international. Dans cette optique, quoique ne faisant pas partie de l'OTAN, le Maroc ne pose aucun problème quant à sa participation à des opérations multinationales. Les membres des contingents, tout au long de leur séjour en Bosnie-Herzégovine ou au Kosovo, n'ont cessé d'exprimer leur professionnalisme et, de ce fait, sont totalement aptes à la projection extérieure.
- Agissant dans le cadre des Nations Unies, s'appuyant sur la multinationnalité garante de l'impartialité, le soldat marocain, riche d'une expérience opérationnelle de plusieurs années, a gagné au contact des autres nations, une nouvelle approche du combat pour la paix, surtout dans sa dimension humanitaire.

5. Perspectives d'avenir

L'action des contingents marocains qui s'inscrit dans le cadre des forces multinationales soit en Bosnie ou au Kosovo, a permis d'aider à instaurer une paix durable, de mettre fin aux hostilités et d'atténuer les souffrances des populations. L'avenir est prometteur quant à la promotion de ces régions qui peuvent renouer encore une fois avec la stabilité politique seule capable de ramener une activité économique dynamique et de permettre à la population de se prendre en charge.

Il est certain que ces performances ne peuvent se réaliser dans la réalité, sans une coopération étroite entre toutes les nations au sein de la Force Multinationale. Consolider et enrichir cette coopération augmenterait les chances de succès de ces missions. L'avenir nous dicte d'engager une action de prévention dans le traitement des crises par l'échange d'informations et de potentialités.

6. Conclusion

Du Congo (ex belge), à la R.D.C. en passant par la Somalie, le Golfe, La Bosnie et le Kosovo, les Forces Armées Royales se déploient avec la

conviction de défendre le principe de solidarité internationale et le droit tel que le définit la Charte des Nations Unies. Sa Majesté Mohamed VI, alors coordonnateur des bureaux et services de l'EMG/FAR, n'a-t-il pas dit alors qu'il présidait le départ du contingent marocain vers la Bosnie: "Cette initiative du Royaume du Maroc s'inscrit dans le cadre de sa politique d'ouverture et de solidarité constante avec les différents peuples afin de consacrer la légitimité internationale, d'assurer les bases du droit et de la légalité et de renforcer la voie de la compréhension et du dialogue". Et d'ajouter: "Il s'agit d'une initiative aux racines profondes qui procède de notre pratique et de notre longue expérience dans ce domaine".

MARITIME CO-OPERATION IN THE MEDITERRANEAN REGION

Carlos ECHEVERRÍA JESÚS¹

1. The Mediterranean as a Region of Traditional Co-operation in Maritime Matters: Dates and Reasons

In its Article 123, the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) provides for cooperation between states that give onto enclosed or semi-enclosed seas. In the Mediterranean region, cooperation between bordering states began in 1975 with the drawing up of the Mediterranean Action Plan (MAP), along with a number of other legal instruments known jointly as the 'Barcelona system'². This includes the Barcelona Convention for the Protection of the Mediterranean Sea and its related Protocols, and the Mediterranean Action Plan (MAP). These agreements are aimed at achieving development and security in the Mediterranean region. In political terms, the Barcelona system was especially relevant because, for the first time in the history of international relations in the region, almost all the countries, including Israel and most of the Arab bordering states, were involved in a common multilateral effort.³

Generally speaking, the Intergovernmental meetings on the Protection of the Mediterranean that were convened in 1975 to consider an Action Plan for the Mediterranean, reached agreement based on consideration of the following four main aspects:

- Integrated planning of the development and management of the Mediterranean Basin.
- Coordinated programme for research, monitoring, and exchange of information and assessment of the state of pollution and of protection measures.

¹ Dr. Carlos ECHEVERRÍA JESÚS is Professor of International Relations at the Open University-UNED, Madrid, Spain.

² Juan L. Suarez De Vivero and Juan C. Rodriguez Mateos, "The Mediterranean and Black Sea: Regional Integration and Maritime Nationalism," *Ocean and Coastal Management Review*, p.1.

³ In November 1995, the fifteen members of the European Union and their twelve partners in the Mediterranean signed the Barcelona Declaration, a broader and deeper instrument of international cooperation which is the starting point of the so-called Barcelona Process. See *Conferència Euromediterrànea, Barcelona, 27 y 28 de noviembre de 1995*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores-Oficina de Informació Diplomàtica, 1995.

- Framework convention and related protocols with their technical annexes for the protection of the Mediterranean environment.
- Institutional and financial implications of the Action Plan.

For the time being, the region is characterized by the European Union's (EU) dominant position, which is imposed, territorially speaking, by the wide-ranging yet compact presence of its maritime jurisdiction and by greater regional integration that is concentrated on the northern shores. At the same time, the Mediterranean has a great many underlimited maritime boundaries and Exclusive Economic Zones (EEZ).

One of the aspects affecting the Mediterranean and the Black Sea, as semi-enclosed seas, is access to them via straits that are used for international navigation. The Strait of Gibraltar is especially important, not only because it represents the link between the Atlantic Ocean and the Mediterranean basin, but also because of the volume of traffic that passes through it. Accidental oil spills from ships, especially from tankers, have traditionally been a big challenge in the Mediterranean basin. For instance, by the year 2000, total sea traffic through the Strait of Gibraltar totalled 84,844 vessels (including 28,475 ferries), with an average of some 232 vessels per day.⁴

For the time being, the following issues directly affect marine management and require a high degree of cooperation among the Mediterranean countries:

- Preventing and combating pollution in the Mediterranean sea. The pollution of the Mediterranean sea has now reached alarming proportions. Instead of being treated in accordance with its ecological value and as an important economic resource, the Mediterranean is treated as everybody else's domain. Unless together we devise and implement good-management-of-the-sea measures, the ecological factors will constitute more instability in the region⁵. Among other measures, the Euro-Mediterranean Ministers for the Environment participating in the Euro-Mediterranean Ministerial Conference on the Environment in Helsinki on 28 November 1997, agreed to support the development of technical infrastructures, including a monitoring system, preventive measures, and combating pollution to address marine pollution and related risks.⁶
- Seaborne medical and other logistical and humanitarian resources within the framework of natural or man-made disasters, such as major accidents and civil emergencies in general.

⁴ Data supplied by the Local Sea Rescue Coordination Authorities Headquarters at Tarifa, Spain. See Suarez De Vivero and Rodriguez Mateos, "The Mediterranean," p.13.

⁵ Guido De Marco, 'Opening Statement,' in Alberto Bin (ed.), "Cooperation and Security in the Mediterranean," Msida, The Mediterranean Academy of Diplomatic Studies, 1996, p.11

⁶ *Euro-Mediterranean Ministerial Conference on the Environment, 28 November 1997*, Helsinki, Ministry of the Environment, 1997, p.8.

- Seaborne ‘boat people’—either refugees or illegal immigrants—which has been a recurring phenomenon in Europe over the last few years, particularly in the Mediterranean off the coasts of France, Italy, and Spain.⁷
- Ensuring freedom of shipping, including mine-hunting and mine-sweeping.
- Growing competition for resources, especially over fishing. In its Work Programme, the Euro-Mediterranean Barcelona Process, which deals with this sensitive issue, includes the following reference to it: “In view of the importance of conservation and rational management of Mediterranean fish stocks, cooperation in the framework of the General Fisheries Council for the Mediterranean will be reinforced [...]. Cooperation will be improved on research into fish stocks, including aquaculture, as well as into training and scientific research.”⁸

All these issues certainly require cooperative management and imaginative strategies for governing the Mediterranean basin.

2. Potentialities and Advantages of Maritime Co-operation in the Mediterranean Basin

Up to now, a number of potentialities that exist for intra-Mediterranean security cooperation in the region, such as the broad experience from the North to the South of the basin on peacekeeping, peace support, and humanitarian operations, have not been exploited because of the lack of political will. According to Michael Pugh, the functional attributes of maritime forces in facilitating cooperative behaviour would appear to offer a means to overcome this traditional absence of intra-Mediterranean security cooperation. In addition, the Mediterranean presents an advantage in the fact that it is virtually defined by a maritime environment in which disputes are generally low-key relative to those on land, and in which cooperation between maritime units is feasible, at least in benign peace support circumstances.⁹

The list of technical advantages of maritime cooperation is long and includes the following: maritime units are well suited to coordination, even among non-allied states; they can be assembled and sent to distant areas within a relatively short time scale; ships are particularly well suited to, inter alia, diplomatic projection, monitoring situations, and demonstrating involvement; ships are also well suited to providing logistical and humanitarian resources,

⁷ Nicole Gnesotto, “Preface,” in Michael Pugh, “Europe’s Boat People: Maritime Cooperation in the Mediterranean,” *Chaillot Paper*, No.41 (Paris: Western European Union Institute for Security Studies, July 2000), p.V.

⁸ *Conferencia*, p.134.

⁹ Michael Pugh, “Maritime Peace Support Operations in the Mediterranean,” *Mediterranean Politics*, Vol.2, No.3, Winter 1997, p.1. Some of the potentialities are described in Carlos Echeverria Jesus, *Cooperation in Peacekeeping among the Euro-Mediterranean Armed Forces*, Chaillot Paper, No.35 (Paris: Western European Institute for Security Studies, February 1999).

amphibious and evacuation capabilities, and offshore power in the event that coercion is required; and, finally, imbalances in naval strengths and capabilities between different navies are not important because a good division of labour should provide roles for all parties involved.

3. Some Examples of Bilateral, Subregional, and Regional Realities and/or Potentialities

We begin by highlighting significant examples of maritime cooperation.

3.1. Unilateral, Bilateral or Trilateral Level

At the level of international cooperation on defence matters, in 1994 Egypt was involved in the multinational search for mines in the Red Sea, an area adjacent to the Mediterranean basin. The subregional Multinational Force in the Sinai (MNF), which was created in 1982 in the aftermath of the 1979 Camp David accords between Egypt and Israel and involving American, Egyptian, and Israeli forces, has organized a number of maritime exercises. The North Atlantic Treaty Organization (NATO)-Western European Union (WEU) Sharp Guard maritime operation in the Adriatic, acting under United Nations (UN) Security Council resolutions, demonstrated the value of monitoring peace support operations (PSO) at sea. In the Western Mediterranean, there are the foundations for maritime cooperation between France, Italy, Spain, and Portugal through the EUROMARFOR (European Maritime Force), on the one hand, and southern Mediterranean states, on the other. That possibility was clearly stated in the Euroforce Ministerial Declaration that was issued in Paris on 13 June 1997. At the level of international cooperation on traditional internal security matters, the Spanish *Guardia Civil* and the Moroccan *Gendarmerie Royale* have been involved in a number of bilateral search and rescue exercises since 1996.¹⁰

3.2. Regional Level

The first significant input was elaborated in the mid-1990s: the Canadian-led programme for Search, Rescue, and Incidents at Sea Agreements as part of the Madrid multitrack peace process for the Middle East. During the third Arms Control and Regional Security Working Group (ACRS) plenary meeting in Washington in May 1993, it was agreed that the parties would consider a number of Confidence-Building Measures (CBMs) similar to those of the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE). Such CBMs included the exchange of military information, risk reduction measures, and

¹⁰ See "La Cooperación hispano-marroquí en cuestiones de Interior," *Notas del Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil*, No.7, 5 February 2001, and Carlos Echeverría Jesus, "Los nuevos riesgos y su incidencia en Marruecos," *Cuadernos de la Guardia Civil*, No.XXIV, 2001, p.91.

agreements on measures to prevent incidents at sea (INCSEA) and to cooperate in search and rescue maritime missions (SAR). Canada was designated as the mentor state to assist regional states' efforts on maritime CBMs and means of preventing incidents at sea.¹¹

The historic Barcelona Conference (27-28 November 1995) reflected the change in perceptions regarding the security of the Mediterranean region. The Barcelona Declaration that was adopted during the Conference exemplified the multidimensional approach to security that recognizes the deep-rooted linkages between security and economic, political, and ecological development. Within the first Chapter of the Barcelona Declaration, questions such as maritime surveillance in particular and maritime cooperation in general have been evoked not only by the High Officials but also by experts.¹²

In 1995, the Transport Ministers of the Western Mediterranean countries met twice and, following the Regional Conference for the Development of Maritime Transport in the Mediterranean, the Mediterranean Waterborne Transport Working Group adopted a multiannual programme. Cooperation will focus on:

- Developing an efficient Trans-Mediterranean multimodal combined sea and air transport system, through the improvement and modernization of ports and airports, the suppression of unwarranted restrictions, the simplification of procedures, the improvement of maritime and air safety, the harmonization of environmental standards at a high level, including more efficient monitoring of maritime pollution, and the development of harmonized traffic management systems.
- Developing east-west land links on the southern and eastern shores of the Mediterranean.
- Connecting Mediterranean transport networks to the Trans-European Network in order to ensure their interoperability.

The Euro-Mediterranean Network of centres dealing with natural or man-made disasters was launched in 1997 with the strong support of Egypt and Italy and the preceding intellectual work carried out at the level of the Culture for Peace Programme level of the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (UNESCO). This is a very appropriate project for this region if we consider such challenges as the earthquakes suffered by Turkey and Greece in 1999 and the relatively frequent flash floods in North Africa or the Near East, including the most recent in Algiers in November 2001. Concerning the environment, the development and implementation of national and

¹¹ Nabil Fahmy, "After Madrid and Barcelona: Prospects for Mediterranean Security" in Bin (ed.), "Cooperation," p.3.

¹² Jean-François Daguzan, "Paix et sécurité en Méditerranée. Réponses institutionnelles ou approche empirique?" in Groupement d'Etudes et de Recherches sur la Méditerranée (GERM), *L'Annuaire de la Méditerranée 1997* (Rabat/Paris: GERM/Publisud, 1997), p.82.

subregional plans to combat accidental oil spills from ships, including the establishment of oil spills response centres, were raised by the Euro-Mediterranean Ministerial Conference on the Environment meeting in Helsinki in November 1997.¹³

4. Prospects for Future Work

Maritime cooperation could play an important role in developing regional understanding and more extensive cooperation in the Mediterranean. The conceptualization, realization, and evaluation of new, long- and medium-term programmes and projects dealing with maritime cooperation are essential. The three baskets of the 1995 Barcelona Declaration are important for the formulation of policies and programmes that favour maritime cooperation. Firstly, wise management of the basin is the determining factor in security problems between the countries of the region. In economic and financial terms, the relationship between the environment, development, and maritime matters is adequate for both objectives and results. Finally, in human and social matters, the preservation of security is primarily a question of fundamental human need.

At the military level, steps to improve trans- and intra-Mediterranean relations through participation in peacekeeping, peace support, and humanitarian operations might include maritime activities. The potential for joint maritime management and cooperation in non-military security spheres could also be exploited, leading in the longer term to confidence building and increased military transparency. NATO's Civil Emergency Planning activities should be strongly involved in these agendas in order to improve security and stability in the vital Mediterranean region.

Supportive maritime tasks might include, as we have already mentioned, secure freedom of navigation, provision of seaborne medical and other logistical and humanitarian resources, disaster relief, evacuation, maritime policing, and mine countermeasures. In fact, the functional attributes of maritime forces in facilitating multilateral cooperative behaviour offer the means for improving cooperation on non-sensitive matters and, consequently, for advancing along the road towards improved transparency, confidence, and security in the Mediterranean region.

¹³ *Euro-Mediterranean*, p.16.

PANEL 2: THE FUTURE OF THE NATO MEDITERRANEAN DIALOGUE

A view from a Member State of the Alliance

Ian O. LESSER¹

This brings us to the end of our agenda, although I am not suggesting that I could attempt to sum up all the many interesting things that have been said during this Seminar. However, what I can do is to try and give you some of my own personal thoughts about the initiative, how it evolved, and where it might go, specifically within the following four areas of the dialogue: the strategic context, the logic of the initiative, some of the problems, and, finally, some of the opportunities.

Beginning with the strategic context for the dialogue, I think that this has evolved considerably since it began in the mid-1990s. In essence, what I see as having happened is the deepening of trends that were already observable at the beginning of the 1990s. Such trends have become a lot more important, and perhaps the most central one is the erosion of the traditional regional way of thinking about security. When discussing security in my country, we had a tendency to divide security or thinking about security into rather narrow regional compartments, into European security, Middle Eastern security, Asian security, and so on. However, by the end of the Cold War, it had already become clear that this was making less and less sense, and since then I have seen an acceleration of that trend. It is certainly true in political terms, in terms of the engagement of policymakers both in the North and the South of the Mediterranean, in crises, in issues, and in conflicts on both sides of the Mediterranean over the last five or six years. We have seen it in the Balkans, in the response to problems in North Africa and even further afield in the Caucasus, in Chechnya, and, of course, in the Middle East peace process, or the absence of

¹ Dr. Ian O. LESSER is a Senior Political Scientist, RAND, Washington D.C., United States.

a functioning peace process. These are issues that not only concern policymakers on both sides of the Mediterranean and on both sides of the Atlantic, but they are also issues that engage publics, public opinion that cares about these things. So, in political terms, it is becoming harder and harder to draw firm lines between Europe and the Middle East.

Economically, we had a very good discussion about some of these issues. Energy is one of the best examples of how we are having to think trans-regionally, not just in terms of Caspian oil and things like that but in terms of gas and gas pipelines which are more relevant to this region. We discussed the relationship between the Southern Mediterranean and Europe, which is absolutely critical for the Southern Mediterranean's economic future and, of course, we addressed the flow of labour to the North in the session on migration. Again, these issues underscore the trans-regional character of the strategic environment. Finally, again in security terms, whether we are talking about soft security issues, however you want to define them— international crime, migration, smuggling of people and drugs—or hard security issues, including both conventional and unconventional risks, the progressively longer reach of weapons of mass destruction means that nowhere is really a sanctuary any more. By its very essence, this is trans-regional and crosses the Mediterranean and is something that seems to me to be at the heart of the dialogue.

Looking out a little bit further from the Mediterranean, the Euro-Atlantic system is changing in important ways. We heard some discussion about what the place of the Mediterranean ought to be between the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and the European Union (EU), but something has changed very substantially since the early 1990s. Europe is now looking to be a much more concerted and more capable actor on its own terms in Europe as well as on the European periphery, and my own personal opinion is that it seems that Europe should be and will be serious about it, and I think the United States ought to acknowledge that. And, I think that the first place where Europe is going to be able to act in a concerted manner and with some actual capability is around the Mediterranean. It is right on Europe's doorstep and is, therefore, highly relevant to our topic. I heard some discussion that there is this sort of myth about US and European competition in the Mediterranean, especially in North Africa, and I must say from my own perspective that this really is a myth. If you spend some time in Washington talking about these issues, it soon becomes very clear that the problem is not one of competing with Europe but of getting the United States interested in this region at all. That is my own personal perspective on it.

One final word about the context. I think that, much like Barcelona when this dialogue started, a lot of the rationale came from western perceptions of what was happening in Algeria and a sense that we needed to pay much more attention to what was happening to stability, prosperity, and security around Europe's southern periphery. Over time, though, for a number of structural

reasons, the centre of gravity has made those Mediterranean initiatives focused on the eastern Mediterranean, perhaps because there were harder security issues there that were relevant to NATO capabilities or because the partners there seemed to be more interested. Whatever the reasons, there seemed to be more focus on the eastern Mediterranean. However, I think that, with Algeria recently joining the initiatives, this imbalance may now have been redressed and that we are now actually seeing a more balanced engagement across the Mediterranean.

Let me say something about the logic of the initiative. It seems to me that the logic of the initiative is now much stronger than it was, even at the beginning. In a way, I view the events of September 11th as the ultimate example of this trans-regional phenomenon I was talking about. Over eighty countries had victims in that disaster, and in some cases the losses for individual countries, not America, were the largest losses ever sustained in a terrorist incident by those countries. So, it just underscores the trans-regional, the transnational character of what we have been facing. And, if we think about the Mediterranean, I think it also underscores the need for a more cooperative model of security engagement in the region. Analysts sometimes like to talk about the southern periphery of Europe, the Mediterranean, as Europe's 'near abroad.' I have used this term myself, and although it sounds very good and there is perhaps some accuracy to it, it does give, I think, the wrong impression of where we need to go. We really need a more cooperative model to address problems that are not only shared but have solutions that also have to be shared, and we heard some of the discussion about that in terms of America, environmental issues, and many other things.

The dialogue, I think, has also become more important because NATO has changed. With the elaboration of NATO's new strategic concept, you will look and not find the word 'Mediterranean' mentioned that often. You do see a reference to it in its link with European security, and the Mediterranean is stressed, but to me the real significance lies in the new kinds of missions and the new kinds of strategies that NATO was talking about—not just territorial defence but the defence of interests and addressing a whole range of new problems that to my mind are much more likely to need to be addressed in the Mediterranean than, for example, on Poland's waters. So, the logic for that reason is a lot stronger in my perspective.

Third, problems. There are clearly problems. We have heard about a lot of them over the last few days, and I will just mention a couple of them. Obviously, we are operating under less than ideal political circumstances. We need initiatives, dialogues. In the 1990s, there was a lot more optimism about the Middle East peace process than there is today. This is a basic political reality for the dialogue although I do think that the dialogue has meaning. It goes beyond the Middle East peace process, and also addresses problems that could assist with, if we could fix them, helping the process along. So, I do not think we should see lack of progress in the Middle East as an excuse for going slow on the

dialogue. To me, it may make the dialogue more difficult in some respects, but in fact it underlines its importance. It also shows the continuing relevance of the public relations issues in the South. It is true, I think, not just of publics in the Southern Mediterranean but also in the East, that there is still a lot of suspicion, misunderstanding, and problems really with NATO. This is a challenge for the Alliance. Although the dialogue has done a great deal in the public information area to help with this, it still obviously has a great deal more to do here, because if public relation problems cannot be changed, there are going to be very firm limits as to how far the Alliance can go publicly in engaging in the South.

The problem of strategic culture and strategic definitions is, I think, very, very important. I think that for many of us in the West, when we think about security we think about external risks and challenges and how we meet them, whereas I think that it is true to say that when we talk about security in the South the first thing that comes to mind is internal security, and there are very good reasons for this. It is an open question to me as to whether this gap in strategic culture is going to get wider or narrower. It may well be that this gap is getting narrower as a result of what we have seen on September 11th, together with other things that are happening in Europe and the focus on personal security and things of this nature. We are all beginning to worry a bit more about problems of internal security and what is happening within our own societies. And, that may be a basis for more understanding.

Dialogue fatigue: there are a lot of dialogues and we heard about a lot of them. While they all have different functions and different uses, there are still an awful lot of them and I think it is confusing. There is no shortage of dialogue, and we need to address that problem. I think it is true that, since the mid-1990s, again when the dialogue started, it has become more and more clear to me that the European Union, through its Mediterranean partnership, and NATO, with its dialogue, have now reached a sort of critical mass, if you like, and become the two most important dialogues in the Mediterranean. This is not to say that the others have become irrelevant, but I do think that these are two poles that we are going to have to focus on more and more.

Finally, turning to problems, I am afraid to look at my own country's situation. One of the problems has been that the United States has not been as interested and engaged as we might have been or perhaps we should be. It is not just a question of official policy, it is a question of the security debate in the United States. I think there are many other reasons for this, two of them in particular. One, we have been focused for much of the last decade on questions of NATO enlargement and how we deal with Russia and other things that were in the East and not in the South, but also because in our own strategic culture we have a rather practical streak. I have heard many, many times from American policymakers, especially defence policymakers, that the problem with NATO's Mediterranean Dialogue is that it is a dialogue and that they are looking for some

substantive defence-related cooperation that we could take more seriously. I am not judging that, I am simply throwing it out as a reality. I see that this is changing and I think that as the problems of European and Middle Eastern security come closer together—and remember the United States is engaged very heavily in both—this dialogue is going to become more important as NATO looks further south.

Let me conclude by just looking ahead to some of the opportunities for NATO and its dialogue. Your challenge, it seems to me, is to make something of this dialogue and to do more under less than ideal political circumstances. It would be very nice if we had a lot of progress in the Middle East peace process. It would make everything easier. But we do not have that, and so we need to think of things that we can do even short of that. I will mention a couple of things.

First, I think we need to make much more of the multilateral dimension of the dialogue. It has always had something of a multilateral character, but a lot of the political discussion, especially at the official level, has really been multi-bilateral! There have been important exceptions; the meeting in Rome, the review conference in Rome, the one in Valencia, and the one that is going to take place in Turkey are all exceptions to that. But I think we need to remember that the confidence-building that we are trying to achieve is not just North-South, it is also South-South, and the more we can enhance this truly multilateral character of the initiative, the better we will do on that.

We can do more, I think, in terms of practical, consensus-related cooperation. Now I know that this is more controversial and people sometimes say, “Well, this is a little bit too much. It is going too far. We are not ready for that yet,” and so on. In fact, if you look around the Mediterranean, there is an enormous amount, an enormous content of rather hard security cooperation, defence cooperation, exercises, and so on. It goes on in a bilateral context between European countries and the Maghreb and the eastern Mediterranean, between the United States and partners in the south, and in some cases I think a right start has happened in Egypt, in a more multilateral setting. My personal view is that we need to think of ways that we can capture some of that for this initiative. Why not conduct some of those exercises, which are already going on and are well accepted, in the spirit of NATO’s Mediterranean dialogue? This is something that is done quite a bit in the Partnership for Peace (PfP) context. We can also think about ways that we can borrow some of the structure from PfP to do more in the South. Now whether we eventually want a partnership for peace for the Mediterranean is another issue, although I happen to think there is a lot of merit to that. It would give a certain parallelism between the engagement in the East and in the South, but that is going to take time to happen. However, I think there is a lot that we can do in the meantime that would be practical and, again, by the way, that will get the United States more involved. I think we also need to

do things that make a difference to the actual security of society, so that publics can actually see that NATO is in fact helping with something. Some of the maritime search and rescue issues that we discussed fall into that category. I would say de-mining, where taking some NATO expertise and putting it at the service of countries in the South that have a problem with mines would be another area where we could contribute.

Finally, I will end on an issue that was mentioned a couple of times and which I think is extremely important. Where does cooperation on the Mediterranean sit between NATO and the European Union? In the mid-1990s, it was very easy to say that this could be a neat division of labour, that a lot of the problems in the South were social, political, and economic and therefore a natural area for the Barcelona process and that NATO was a military institution that could deal, among other things, with security. Actually, I think that this has become a lot less neat over the last half a decade. The European Union is obviously going to do more in the defence area, so it is less neat, and NATO is obviously looking to do more in a wider definition of security, which again is less of a neat division. And, as there is more of a NATO and EU dialogue generally about where we are going with security globally, my answer is that the Mediterranean really ought to be near the top of that agenda.

So, I would just say that I am quite optimistic in a way because I think we are at a point in NATO where the Mediterranean Dialogue has become a lot more central. Whereas it used to be peripheral, it is now a lot more central. And also, from the perspective of the South, and looking, if you will forgive me, from across the Atlantic, but from the perspective of the South, I think that some of the things that NATO is doing and can do will be a lot more relevant to concerns in the South.

A view from the Mediterranean Region¹

Mohammad K. SHIYYAB²

As a matter of interest, I was a participant in the first International Research Seminar on Mediterranean Security, which convened here in Rome during the period 10-12 December 1998. The main theme of that Seminar was Security and Stability in the Mediterranean at the Turn of the Century: Perceptions, Fears, and Hopes. My presentation on that occasion focused on the following three main points: security challenges facing the Mediterranean Basin, the Middle East process, and the importance of that process for genuine cooperation among all states of the region and beyond.

The second theme that I addressed was Islam and Islamism. I tried to highlight the fact that dialogue with our European neighbours is essential. For the dialogue to be effective, however, mutual understanding and respect for the other parties' civilizational and cultural traditions is a fundamental precondition. In the Muslim faith, belief in the Biblical prophets is also fundamental. Each of them, in his time, preached faith in the unity of God and in divine guidance for the whole world.

Thirdly, I discussed the importance of the need for our European partners to help us in trying to develop a step-by-step security framework for our region, starting with those willing to join. To start such a regional security system, it was hoped that the peace process would be further advanced and that a comprehensive Arab-Israeli peace would be concluded. With the resolution of the Arab-Israeli conflict and the removal of the associated security threats, comes the obligation to confront economic, demographic, and humanitarian problems, a process that may be even more painful and challenging than many of us think.

As you might appreciate, these main themes are still the main focus of most of the presentations we have had the pleasure of listening to at this Seminar, and we will need to address these main themes all over again in our future dialogue with a view to resolving some of the more pressing issues

¹ The views expressed in this presentation are the personal views of the author and do not necessarily reflect the opinion of the Jordanian government or any Jordanian official.

² Major General (Ret'd.) Mohammad K. SHIYYAB is the Director of the Department of Disarmament and Security Studies (DDSS), Amman, Jordan.

necessary for advancing cooperation among our states and, consequently, with our European neighbours.

Having listened attentively to your deliberations during the last few days, I am more convinced than ever that, as some of you have emphasized, the greatest challenges facing not only our two regions but also the entire international community in this millennium include a much firmer management of conflicts, better cross-cultural links, religious tolerance, maintaining global economic growth, eradicating poverty, tackling the threat of weapons proliferation, and maximizing the benefits of the information revolution in order to effectively manage food, water shortages, and other environmental challenges.

For the present, our region does not have any mechanism for the complete avoidance, prevention or resolution of conflicts. It is a complex region in which people cannot realize their aspirations in terms of security and a decent human environment. Consequently, as a number of other speakers have pointed out, the emigration of peoples is not only bad for the region itself but it may also prove to be a burden for the host or receiving countries. Notwithstanding the fact that preventing violent conflict at an early stage has never been a priority for the international community, it is now almost a truism that preventing conflict is far wiser and less costly in human and material terms than trying to control it by winning and dealing with the consequences.

It is difficult for us in the Middle East to live with the torture and the uncertainty, while keeping alive the hope and the promise of a breakthrough. There is no tangible result to show for all our patience. Yet, we keep indulging ourselves in the hope that a successful end will soon unfold. Those who oppose the peace process say that we seem to ignore the larger writing on the wall: that the current Israeli government does not want peace.

The Palestinian track is the heart and the soul of the peace process and has no context without it. It is fair that peace talks must succeed. In these difficult circumstances, your cooperative support would be vital. None of us in our two regions is immune to the kinds of strife or spill-over effects which afflict large areas of our region.

Having said that, it is in this context that terrorism and what happened recently in the United States should be viewed as a threat to all of us. The problem here can be addressed by formulating a humanitarian code of conduct which emphasizes obligation and adherence to international norms with no exception. Furthermore, it should distinguish between politics and policies, between slogans and substance. To start with, the fight against terror should be conducted within comprehensive joint ventures, and our two regions would probably have a good say in addressing the root causes of terror.

In this regard, two more considerations are imperative, namely, terrorism is a deliberate act against civilization, and anti-terrorism should be an equally deliberate act by civilization. A second point is that the international

community should make fighting terrorism its top priority and realize that it can only be tackled by a coordinated world effort.

In the words of HRH Prince Hassan of Jordan, “terrorism stands to win by not losing, whereas civilization stands to lose by not visibly winning. Terrorism is regarded as a crime against humanity by all countries. This has shaken the cage of our common civilization. Since September 11th, a qualitative jump has occurred in our shared vulnerability and therefore in the need for our shared inter-dependence for shouldering responsibility”.

On September 11th, and in the words of US President George W. Bush, “a new kind of war was unleashed on the United States”. It definitely was a new kind of war. Nineteen men slaughtered nearly 5,000 innocent human beings, including probably 500 of their own faith. They shattered so many lives and broke so many hearts. Nineteen men, who will now cost the government of the United States a heavy economic burden in excess of US \$200 billion. This translates into roughly ten billion dollars’ worth of damage for each suicide bomber, not including, of course, all the other costs that involve many of us or many of our countries, the countries that you represent. Then, of course, there is unemployment and the economic downturn, which are snowballing the catastrophic effects of the businesses affiliated with the airline industry and tourism, the loss of tax revenues, depression, campaigning against terrorism, and so on, which will slowly but surely be sky-rocketing in terms of figures. And, we still do not know where this will lead us. There are lots of uncertainties. So, I think you will agree with me that President Bush was right about this being a new kind of war. It is a really new challenge for all of us.

With that said, however, there are people who do not share the same views held by others in the West. The following questions are being asked: why were the organizers and perpetrators of this horrible crime willing to die? Was it because they hated freedom or democracy? Or because they hated what a free and democratic United States stood for?

To many observers in our region, it is very difficult to imagine that one could find nineteen people willing to die because they hated the American way of life. Many analysts in the Middle East believe that there is something that the Americans must revise, review or revalidate in their foreign policy, especially towards our region. Many people feel that only two things in our region matter to the United States—Israel and Arab oil—and that the people and their problems and difficulties are least considered by American policymakers. Of course, all governments and heads of state in our region are totally and fully supportive of US foreign policy when it comes to fighting terrorism. However, if you talk to the average man in the street of any Arab city, they will say, “Maybe the Americans need to do something about their foreign policy”.

We want the Israelis to live in peace and security based on international terms of reference. We condemn any Arab who blows up a disco or kills civilian

Israelis in a restaurant or a coffee bar. That is terror. We all condemn it and we are all against it. But, at the same time, we condemn what the Israeli government has been doing, using F-16s and firing Hell Fires from Apachis against Palestinian infrastructure and personnel. We condemn and disagree with all these practices.

The Palestinian-Israeli track has been a primary theme at this Seminar, and it is a vital prerequisite for achieving peace on other tracks. In addition, Syrian-Israeli relations play a pivotal role in the current Middle East peace process, for no comprehensive, stable, and lasting peace can be achieved without a Syrian-Israeli political settlement. Most of the Arabs, in my judgement, are willing to normalize relations with the Jewish State if Israel complies with the United Nations Security Council's Resolutions 242 and 338. King Abdullah II made a public statement last week, suggesting that, within the context of a comprehensive Arab-Israeli peace, the Arab states would be willing to guarantee the security of the State of Israel and its people. Recently, Crown Prince Abdullah of Saudi Arabia made a similar statement.

We are very hopeful—following the American and British declarations and the latest vision expressed by US Foreign Secretary Colin Powell—that there is a window of opportunity. We would like to ask our European neighbours to do their utmost. I know that you have played an active and supportive role in the past, but I am sure that you can do more—not only for our sake but also for the sake of achieving a more secure and stable Euro-Med basin.

Before I conclude, I would like to leave you with the following message:

When the human race holds all life to be precious, regardless of ethnic origins, nationality or religion. When we help all victims of terror, genocide, hunger, and economic blockades, and when we love all people and do not blame the victims and support adversaries. When justice prevails for all, and the pursuit of freedom, happiness and dignity is the right of all peoples and not just a few. When all human beings are equal before God, and when all life is sacred, this is when we will not only overcome terrorism but most of the challenges that we are faced with.

With that I conclude my presentation.

CONCLUDING REMARKS

Assia BENSALAH ALAOUI¹

Les analyses exploratoires des multiples dimensions de la sécurité en Méditerranée et du contexte de l'après 11 septembre, magistralement présentées par les Dr Abdel MONEM, Said ALY et Udo STEINBACH, ont donné toute la mesure des défis à relever, pour faire de la Méditerranée, sinon une zone de paix-car à l'impossible nul n'est tenu- du moins une zone de relative quiétude.

A cette fin, qu'il s'agisse de régler les conflits ouverts, de prévenir les conflits potentiels, de combattre la prolifération des armes de destruction massives, de trouver la parade aux risques et aux menaces, ou encore de gérer ensemble les multiples sources de tension dans l'Euro-Méditerranée, le règlement du conflit israélo-arabe en général et de la question palestinienne en particulier, s'est imposé comme incontournable.

A cet égard, dans le sombre contexte qui prévaut, une lueur d'espoir est peut-être permise. L'affirmation du président Georges W. Bush, relayée par celle du secrétaire d'état Collin Powell, de la nécessité d'un état palestinien, constitue une avancée certaine. Tony Blair est allé plus loin. Conscient de la responsabilité historique de son pays, il a en effet souhaité, je cite: "corriger les injustices qui durant trop longtemps ont souillé notre monde, notamment le Proche Orient". Des mots très forts!

Pour prendre la mesure du désarroi du peuple palestinien, de l'indignation et de la colère du monde arabe et musulman, aura-t-il fallu l'électrochoc du 11 septembre et les tragédies infligées au sanctuaire américain, jusque là invulnérable?

Prenons garde! Au-delà des mots, si forts soient-ils, c'est d'action concrète dont cette région a besoin. C'est de solutions justes et équitables, pour mettre un terme à tant de drames, dont les opinions publiques arabes et musulmanes ont besoin! Car elles existent bel et bien ces opinions-là, même si l'Occident encourage leur émergence mais tend à les bâillonner ou à les ignorer, lorsqu'elles s'expriment contre lui! Des solutions qui s'imposent aussi dans la lutte devenue prioritaire contre le terrorisme, afin de priver les terroristes de

¹ Mme Assia BENSALAH ALAOUI est Professeur de droit, Directrice de recherches, CESR, Faculté de Droit, Université Mohamed V, Rabat, Royaume du Maroc.

recupérer des causes si mobilisatrices! Les Etats-Unis en ont la capacité. En auront-ils la volonté? L'Union Européenne en a le désir. En aura-t-elle la capacité au moment même où l'on assiste, à la faveur de la crise, à une "renationalisation" d'une Politique Européenne de Sécurité Commune (PESC) qui a bien du mal à émerger?

La séance consacrée à la prévention des conflits a démontré, une fois de plus, toutes les difficultés inhérentes à cette approche. Stephen CALLEYA, à travers un recensement minutieux des initiatives en cours et de celles qui sont souhaitables, a insisté sur le besoin de mieux les préciser et de les articuler afin de favoriser leur succès. Il a plaidé en faveur de la création d'un système d'alerte rapide et d'un mécanisme de prévention des conflits, rendus encore plus urgents après le 11 septembre. Néanmoins, la nécessité d'identifier les intérêts communs en la matière, n'a d'égale que la difficulté de mener des actions en commun.

Je regrette l'absence de notre ami palestinien Mahdi ABDELHADI qui, bloqué dans les territoires, n'a pu nous fournir son point de vue sur cette question d'importance. Je remercie Curt GASTEYGER, le modérateur, et les nombreux intervenants d'avoir enrichi ce débat.

Malgré la retenue dont le Général ABDELHALIM et le Dr Mark HELLER ont fait preuve, et je les en remercie, et toute l'expertise du modérateur Roberto ALIBONI, le débat sur les armes de destruction massive a souligné une évidence: l'étendue des divergences fondamentales entre la position d'Israël et celle du monde arabe! Ce dialogue de sourds vient prouver encore une fois à quel point le concept même de prolifération est devenu inopérant et l'élimination des armes de destruction massive une utopie!

Avec des craintes partagées, un certain alarmisme et un volontarisme certain, le nouvel agenda sécuritaire a tenu, quant à lui, toutes ses promesses, tant il est riche en défis qui ne sauraient être relevés sans la responsabilisation de tous. A recommencer du reste, par les changements des modes de vie, si ravageurs pour des ressources limitées et des écosystèmes fragiles.

Smaïl HAMDANI, avec une rare maîtrise d'un sujet qui fait tout le poids de son pays, a rappelé l'importance du dialogue et de la coopération, seuls capables -interdépendance et mondialisation obligent- d'apporter les réponses appropriées aux préoccupations énergétiques de tous, notamment la double sécurité, à savoir, de l'approvisionnement pour les consommateurs et des revenus pour les producteurs. Jean Marc FAURES, quant à lui, a démontré à travers les relations entre sécurité alimentaire et eau, toute la complexité de cette équation en Méditerranée.

Il a fallu tout le talent de deux experts, très renommés en la matière, pour faire face aux défis des migrations autour de la Méditerranée. Catherine DE WENDEN a éclairé bien des zones d'ombre et bousculé bien des tabous! Fidèle à lui-même, Abdelkrim BELGUENDOZ -souffrant- nous a envoyé une analyse aussi fouillée que décapante, et qui lève le voile sur certaines ambiguïtés sur ce

sujet si sensible, avec l'humour en prime! Il nous faudra donc mieux gérer, ensemble, ces flux migratoires, véritable abcès de fixation! Dans l'intérêt d'un Nord vieillissant, qui a besoin de sang neuf pour sauvegarder son niveau de vie, mais qui est inquiet. Pour soulager temporairement un Sud, qui avec une population en voie de stabilisation, mais encore trop nombreuse pour les capacités nationales, est toujours en proie au mal développement. Pour les droits des immigrés et leur dignité même. Et enfin, pour faire face à un phénomène qui empoisonne les relations tant Nord-Sud que Nord-Nord et qui loin de se tarir semble s'accroître!

Le Partenariat Euro-Méditerranéen, dont j'ai eu le privilège d'être la modératrice, a été admirablement défendu par l'Amiral J. LANXADE et l'Ambassadeur A. ATTIA. Otage de l'intégration au Nord et de son absence au Sud, le processus de Barcelone a bien du mal à trouver un nouveau souffle. Un mot, si vous le permettez, sur la zone de libre échange progressive, pierre angulaire du partenariat économique et financier. Elle se traduit, faut-il le rappeler, par un désarmement douanier unilatéral dans les pays du Sud, avec donc un manque à gagner très largement sous-estimé par toutes les prévisions. Bien des mesures seront nécessaires pour permettre aux partenaires les plus faibles de simplement exister dans cette compétition Euro-Méditerranéenne. Le choc de la libéralisation ne doit pas davantage fragiliser des tissus sociaux déjà fort éprouvés par les ajustements structurels et la mondialisation. De surcroît, il est impératif, dans le contexte actuel, que les groupes les plus vulnérables ne deviennent pas la proie facile des extrémismes!

Certes, de nombreuses actions sont engagées sur le terrain. Dans l'ère du désengagement des Etats, c'est en effet le partenariat entre les collectivités locales, entre les institutions culturelles et éducatives, entre les opérateurs économiques, entre les Organisations non Gouvernementales (ONG), qui donnera substance et consistance à cet espace Euro-Méditerranéen! Là encore, la 3^{ème} corbeille, peut-être la plus sensible, est certainement la plus faible. Il ne faut pas qu'elle se réduise aux accords de réadmission, faisant de l'Union Européenne la "forteresse" si décriée! Combattre ensemble la montée des perceptions négatives sur les deux rives est loin d'être le moindre des défis!

Initiative européenne, le processus de Barcelone devra se débarrasser d'une certaine tache "génétique". Pour sa crédibilité et son efficacité fort entamées, comme l'a démontré Jamila SETTAR, il se doit de revaloriser le statut des partenaires non-européens, afin qu'ils ne soient pas de simples figurants de leur propre histoire!

La dernière session, consacrée au "Dialogue Méditerranéen de l'OTAN", en a souligné à la fois l'utilité actuelle et le potentiel à développer. Le vaste tour d'horizon de la relation OTAN-Méditerranée brillamment exposée par l'Ambassadeur Alessandro MINUTO RIZZO, a recensé six défis majeurs en tant que résultats de la fragmentation plutôt que de la force. Le Dialogue

Méditerranéen, reflet de la conception de l'Alliance de la sécurité de l'Europe, illustre l'approche différenciée adoptée par l'OTAN en Méditerranée. Un dialogue qui ne saurait être à sens unique. Affirmation que l'Ambassadeur RIZZO étaye par de nombreux exemples.

La dimension solidarité, si nécessaire mais souvent si absente hélas, a été illustrée par les exposés bien argumentés et plein d'enseignements de Carlos ECHEVERRIA pour les actions de coopération maritime, et du colonel Mohamed Habib BERRADA pour celles du maintien de la paix, à travers l'exemple de la participation du Maroc dans les Balkans. Témoignage de coopération exemplaire entre civils et militaires, pour secourir et soulager les souffrances des victimes et pour la reconstruction. La solidarité doit, me semble-t-il, se manifester un peu plus et imprégner nos comportements, pour nous permettre de mieux combattre les périls communs.

Ian O. LESSER et le Général Mohamed Al SHIYYAB ont rivalisé d'imagination au sujet de l'avenir du Dialogue Méditerranéen, qui reste à améliorer.

Allow me before concluding to thank Dr Berry and General BELLINZONA, the NATO Defense College and the CASD for associating the CESR and for their hospitality, and as well all those who have worked hard to prepare this event, and particularly Dr Dieter OSE and Dr Laure BORGOMANO-LOUP. I would like to thank as well, the speakers, the moderators, the rapporteurs and all those who have contributed to a frank and lively debate. Thank you all, for helping dialogue and cooperation prevail over confrontation! Restoring confidence to build a better world!

Promouvoir un monde meilleur! Sans cet espoir là, comment faire face à la condition existentielle d'être tout simplement des femmes et des hommes libres!

CONCLUSIONS AND FINDINGS OF THE SEMINAR

Olga MATTERA¹

The NATO Defense College's three-day annual Mediterranean Dialogue International Research Seminar provides a rare opportunity for wide-ranging and meaningful discussions on the theme of Mediterranean security. Since its inception four years ago, the Seminar has been enriched by new proposals and, above all, by growing trust and reciprocal understanding among its participants. NATO's Mediterranean Dialogue, that was launched within the context of the search for a new political-strategic balance and which has led to the launching of a number of other regional initiatives, has been characterised by a series of positive and negative factors that have influenced its evolution and continue to resurface during its annual meetings and discussions.

One of the principal factors that continues to influence NATO's strategic initiative is the role played by the Southern countries within the Mediterranean Dialogue, which has generally been perceived by them as an attempt by the North to defend itself against possible risks from the South. However, with the evolution of the risk concept and the threats that characterised the past decade, together with the development of the transnational risk concept, NATO's Europe has developed a new strategic concept that views issues such as energy resources, migratory flows, drug-trafficking, the proliferation of weapons of mass destruction, and international terrorism as threats to its security or insecurity. In particular, with the end of the cold war, Europe has learnt that a new and more subtle risk has emerged that could pose more serious threats. Indeed, the outbreak of some of the above-mentioned threats could even destabilise the political, social, and economic balance within Europe itself, not to mention growing problems in the global economy.

This perception, which lies at the root of the NATO Mediterranean Dialogue, is also the key to understanding the element of mistrust that persists within it. During the Seminar, most of the speakers from the Dialogue countries referred to this perception and the frustrating sensation it produces in some of the Dialogue countries that Western literature and dialectics have a tendency to

¹ Dr. Olga MATTERA is Senior Researcher at the *Centro Militare di Studi Strategici* (CeMISS), Rome, Italy.

confuse terms that mean something very distinct and completely different within Arab-Islamic culture. This element of mistrust all too easily creeps into discussions about common security.

A second factor that continues to weigh heavily on the evolution of the Mediterranean Dialogue and to make any progress difficult is, of course, relations between Israel and the Arab countries and the failure to find a solution to the Palestinian question. The Southern countries cannot consider the Mediterranean as an area of common security because of the ongoing Israeli-Palestinian conflict. In actual fact, the conflict has the following two types of impact within the Mediterranean Dialogue: first, the fact that a conflict of such proportions has blatantly erupted after years of unfulfilled hopes for peace militates against the idea of building a regional security structure within the Mediterranean; and, second, the Palestinian question, together with its psychological burden that is embodied in its historical heritage, represents an enormous laceration in the Arab-Islamic world, which has a direct impact upon the symbolic sphere that is so fundamental to reciprocal trust.

Another important factor that was addressed by the speakers was the political fragmentation of the South, although the fact remains that if the South could succeed in presenting itself as a united regional entity vis-à-vis the NATO Dialogue, there would be greater trust and confidence on the part of the greater negotiating powers. This would also appear to be a necessary step towards overcoming the limits of bilateralism and achieving that multilateralism to which many aspire. Other important factors addressed during the Seminar included the question of legitimacy and political leadership and the problem of overlapping initiatives in the Mediterranean, all of which call for a re-elaboration of the Dialogue's objectives.

Unlike previous Seminars, the 2001 Seminar was faced with the need to take into consideration the impact of the September 11th attacks and the war in Afghanistan. While some of the speakers interpreted these events as an additional motive for reconsidering security strategies and as proof that only collective security can provide any real response against such an imperceptible and omnipresent enemy as international terrorism, other speakers focused on the fertile ground that had been sown for the growth of misperceptions—such as confusion between Islam and terrorism and between terrorism and fundamentalism, to cite just two examples—as well as the general deepening cultural cleavage. Nevertheless, given that the complexity and multidimensionality of the security of the Mediterranean are pivotal to the efforts of the NATO Dialogue, during their discussions, the participants agreed that it was essential to overcome their diverging viewpoints and to reach some kind of consensus.

The Seminar was composed of three sessions, entitled Persistent Security Challenges and Solutions; Risks of Today, Potential Threats of

Tomorrow; and The Mediterranean Dialogue, an Incentive for Regional Co-operation. These titles underlined the organisers' determination to explore the relevant issues in depth so as to ensure a wider and more open discussion of the various aspects of Mediterranean security.

In his opening remarks, Lieutenant General Dr. Helmut OLBOETER, the Commandant of the NATO Defense College, used the 'mosaic' metaphor to express NATO's desire to build a wider and deeper security structure in the Mediterranean in stages or by means of adding several 'stones' in order to form a mosaic. This concept expressed the essential multidimensional aspect of Mediterranean security that most of the speakers addressed during the Seminar. On the other hand, in her inaugural remarks, Dr. Assia ALAOUI used the term 'puzzle' to describe the dominant perception of Mediterranean security as an objective that is to be achieved by means of the addition of 'pieces'. This process is characterised by its own timing and means as well as by its own well-defined final goal, which must never be lost sight of.

When speaking of the "puzzle of Mediterranean security", Dr. ALAOUI was referring to the dual issue of geopolitical differences between the various geographical areas comprising the South, on the one hand, and cultural-psychological differences and the confusion they create in the West's general perceptions of the Mediterranean South, on the other. She raised a number of issues that she viewed as fundamental for security and which were to become key points for discussion throughout the Seminar. These issues included energy resources and supplies; the fragility of the ecosystem; the dynamics of Mediterranean migratory flows; and misperceptions deriving from the September 11th attacks and the war in Afghanistan.

In his presentation, Dr. Abdel Monem SAID ALY identified the following five fundamental events that had, in his opinion, defined Mediterranean security over the last twenty years: the peace treaty between Israel and Egypt, the end of the cold war, the Persian Gulf war, the war in Kosovo, and the September 11th attacks. This latter event and its devastating consequences had psychologically affected many populations, not only the Americans, and opened the door to what might effectively happen as from today. The speaker pointed out that the vulnerability of modern states and the spreading of mass fear were elements that now had to be taken into consideration, underlining that Islam could not be held responsible for what had occurred and that countries would do better to focus their attention on other sources of potential international terrorism, such as the feelings of resentment on the part of a number of countries' populations, the anarchy of the anti-global movements, and the spreading of mafia-type groups throughout the world. According to the speaker, the Arab-Israeli conflict constituted a major impediment in that Israel was the only country in the region that possessed the atomic bomb—although he hoped to see the setting up of a weapons of mass destruction-free zone in the Middle East

and the signing of the Non-Proliferation Treaty by Israel—while Europe, with its regional missile project, seemed intent on building a fortress. In Dr. SAID ALY's opinion, all these factors were bound to create the feeling that Europe was trying to use the Dialogue as a means of defending itself against the South. Dr. Udo STEINBACH concluded the inaugural session with a presentation that stressed the existence of cultural cleavages and divisions between regimes and people and the apparent inability to go beyond defining security as directed against others.

In the first part of the first session on Persistent Security Challenges and Solutions, Dr. Stephen C. CALLEYA stressed the need, felt by many, to re-elaborate the scope and objectives of the NATO Dialogue. He devoted considerable time to one of the key points regarding the functioning of the NATO Dialogue, namely, the question of political leadership. Who has the political will to proceed? Who is leading the Dialogue? The response was that it was still led by the Euro-Atlantic community and that this was deepening the Southern countries' mistrust. There were some countries, he continued, that would at this historical moment be able to proceed with greater speed within the mechanisms of the NATO Dialogue, and this should be taken advantage of. As a Westerner, he was referring to the widespread feeling that NATO does not seem to have any intention of evolving in a concrete way in respect of its strategic initiative in the Mediterranean. If such a desire existed, NATO would have taken in those countries that were already prepared or committed to a common policy, as it has done in Eastern Europe. However, this is a double-edged argument because admitting only some countries would cause a cleavage in the South and run counter to those efforts for multilateral cooperation and regional solidarity that are so fundamental.

With the afternoon presentations by Major General (Ret'd.) Ahmed ABDEL HALIM and Dr. Mark A. HELLER, a very interesting and open exchange of opinions took place on nuclear assets in the Middle East. The strategic aspects of the Arab-Israeli question were analysed through these presentations, which also gave us a basic picture of the regional players' perceptions of the threat. General ABDEL HALIM pointed out that while some Arab countries felt threatened by Israel's nuclear capability, others, such as Egypt, also believed that this posed an enormous problem for the region's peaceful development because of the obvious strategic imbalance it created. In the case of Egypt, the feeling of imbalance was aggravated by the Israeli-Turkish strategic axis, which was why countries such as Iran believed that it was essential to arm themselves against Israel. In response to the proposal put forward by Israel in the past regarding the setting up of a regional defence pact under the nuclear umbrella of Tel Aviv, the Egyptian speaker outlined the 'Mubarak Initiative' that was aimed at achieving strategic fairness through the creation of a weapons of mass destruction-free zone.

Dr. HELLER responded by pointing out that it was not Israel that had created these feelings of insecurity in some Arab and/or Islamic countries but, rather, the irrational or unfriendly behaviour of other Arab and/or Islamic countries in the region and that Israel had good reason to fear the behaviour of these countries and to defend itself against them. Therefore, the speaker continued, the problem did not stem from Israel's nuclear capability but, rather, from some countries' irrational or unfriendly behaviour. Dr. HELLER also stressed that the idea that Israel might pose an obstacle to regional strategic cooperation was not only untrue but also had nothing to do with the aims of NATO's Mediterranean Dialogue or the North/South dimension. During the discussions, the following two issues were addressed: the fragmentation of the South with respect to the NATO Dialogue, which marked one of the few voices of self-analysis expressed by this Organisation, and the European Union's growing involvement in foreign policy issues, such as the Middle East and Mediterranean relations, in which the Southern states might wish to play a more prominent role and in which Europe is still struggling to find a role.

The second session entitled Risks of Today, Potential Threats of Tomorrow addressed the fundamental issues of sustainable development for the creation of an area of common well-being in the Mediterranean, such as energy, water, food security, and the human factor. It also addressed the Euro-Mediterranean Partnership and its consequences for and/or interactions with the NATO Dialogue. The first presentation by Dr. Smail HAMDANI underlined the two essential aspects of energy security, namely, that of the consumers who are concerned about securing adequate energy supplies, and that of the producers and the question of prices. He also discussed Algeria's role and highlighted the positive consequences of some of the projects undertaken by Algeria in terms of enhanced cooperation and economic-political stability, as exemplified in the gas pipelines between Algeria and Sardinia and Algeria and Spain, as well as the ambitious plan for a trans-African gas pipeline. He also pointed out that the provision of energy on a wider scale could help to expand the area of common well-being in the Mediterranean through the creation of reciprocal trust and wealth. In this context, Dr. ALAOUI reminded us that this would encourage positive and integrative developments in both North/South and South/South relations.

The session continued with a presentation by Dr. Jean-Marc FAURES on water security, a crucial problem that is too often underestimated. With the aid of a series of data and maps, the speaker described the water crisis in the Mediterranean, the problem of desertification in some areas, such as the Maghreb, the damage caused by human activities, and the absence of cooperation on renewable resources. The speaker concluded his presentation by emphasising that the situation would soon pose a very real threat to countries' stability and that only concerted and concrete cooperation could help in a context

in which fragmentation and national egoisms had so far done nothing but cause damage.

The panel on the human factor proved to be very interesting. Dr. Catherine De WENDEN gave a complete and exhaustive presentation on migratory flows in the Mediterranean, highlighting key questions such as the partly incomplete and unsuccessful attempt to harmonise European migratory policies over the years, together with individual national policies and models and the general confusion created by the use of such terms as integration, multiculturalism, communitarism, assimilation, and apartheid. Her conclusion caused us to reflect upon the errors committed by Europe. First of all, we need to look at borders not only as a limit but also as a resource and, secondly, her statistics proved that the closure of borders invariably has the perverse and wide-scale effect of causing a steep rise in clandestine immigration.

The panel continued with presentation by Dr. BORGOMANO-LOUP speaking on behalf of Dr. Abdelkrim BELGUENDOZ (unfortunately ill at the moment of the Seminar) on the situation in Morocco. The first part focused on the serious deterioration that had taken place in relations between Spain and Morocco precisely because of the migratory issue, while the second part highlighted the role played by Morocco as Europe's *cordon sanitaire* and the sad situation regarding the Strait of Gibraltar, in which seven hundred to one thousand North Africans, mainly Moroccans, die each year while attempting to reach the northern shores of the Mediterranean.

The last session entitled The Mediterranean Dialogue, an Incentive for Regional Co-operation opened with a keynote address by Ambassador Alessandro MINUTO RIZZO, who focused on NATO's role in the new era. He pointed out that while the calling for the implementation of Article 5 was a political message that had to be sent, he also believed that the decision not to involve the Alliance in the Afghanistan war had been the right decision in order to avoid the consolidation of misperceptions and accusations of hidden agendas, particularly vis-à-vis the Mediterranean Dialogue. He also pointed out that NATO was the only really serious world crisis manager, although he emphasised that its continuing relevance depended on its retaining shared values and interests. The Ambassador continued with a revealing comment regarding the accusation that is often levelled by the Mediterranean countries, including the European ones, to the effect that NATO, which was politically committed to the East, would never have expressed any real interest in the South, pointing out that in actual fact key NATO members had for some considerable time been very actively interested in the South, which they viewed as part of their global interests.

The session continued with a presentation by Colonel Mohamed El Habib BERRADA, who discussed the experiences of his country, Morocco, in the Balkans, underlining the importance of military and civil aspects, in

particular the setting up of a hospital. He was followed by Dr. Carlos ECHEVERRÍA JESÚS who presented a paper on maritime co-operation, which included the experiences of the Multinational Force in the Sinai. Presentations by Dr. Ian O. LESSER and Major General (Ret'd.) Mohammad K. SHIYYAB concluded the third session, with the latter raising issues more relevant to the Mediterranean Dialogue, such as the poverty of the Arab world, compared to its Western counterparts, insufficient access to education, and the narrow vision of American interests in the Middle East.

In his presentation, Dr. LESSER confirmed Europe's concrete and growing interest in NATO's Mediterranean Dialogue and stressed that the real problem lay in attracting the attention of the United States. He said that the September 11th attacks had demonstrated that no country was a sanctuary any more and that the Arab-Israeli conflict could no longer be used as an excuse for not proceeding with the NATO Dialogue whose objective went far beyond Middle Eastern regionalism. Notwithstanding the gaps in strategic concepts, these gaps were closing. Dr. LESSER concluded by expressing the hope for greater multilateralism, emphasising that the "confidence building we are trying to achieve is North/South as well as South/South", thereby echoing the more delicate yet vital issues addressed by the previous speaker.

Dr. ALAOUI concluded the Seminar by running through the main issues that had been discussed, most of which related to the human dimension of strategic cooperation: dignity among peoples and the vulnerability of poor groups in terms of social-economic costs, later supported by association agreements by the European Union with Arab countries; resources; migratory flows; the importance of culture and access to education for all as an instrument for building a solid and secure civilisation; and the often forgotten dimension of solidarity. She also underlined the importance of rebuilding trust, again through the symbolic sphere, which, she said, was why the Palestinian question was once again becoming topical. Mr John BERRY, the Dean of the NATO Defense College, concluded with the following significant statement: "the door of NATO is not closed; it is open to that practical, detailed work that the NATO invitation implies. NATO has something to offer in terms of a common culture of security".

In conclusion, the Seminar succeeded in fulfilling its objective of moving towards reciprocal understanding. Returning to the metaphor of the mosaic or the puzzle that was used at the beginning, it is safe to say that both the meeting and the exchange of ideas and viewpoints added a number of important pieces to the final picture. However, in the opinion of this author, there are a number of aspects that warrant special mention. One of these is the lack of multilateralism that is undoubtedly the result of a lack of self-confidence, whose roots can be traced back to the economic and social gap. In this sense, the

human, cultural, and energy factors that were often referred to during the Seminar may even have an important impact on the strategic dimension.

Secondly, although the Palestinian question is fundamental, it should not be used repeatedly to demonstrate the impossibility of strategic regional cooperation, because, as pointed out during the Seminar, there is a real need, and above all a real will, for regional security. However, since the strategy of a step-by-step process tends to create obstacles, what needs to be done, beyond actual participation, is to concentrate on those existing elements of cooperation and solidarity that are still not effective. For, while it is true that confidence building requires a solution to the Palestinian question, there is evidence that some opportunities, which would have imparted great energy to the Dialogue, have been wasted, and this can be very frustrating.

Another aspect that should be mentioned is the hope for greater involvement by the European Union, precisely through those social, cultural, and political channels that form the necessary basis of trust for the creation of a Mediterranean partnership. The current plethora of Mediterranean initiatives should not be seen as a hindrance to regional cooperation for the truth is that there is a very real interest in cooperation, and the existence of multiple initiatives should, therefore, be regarded as an asset that has a positive impact in all areas.

Finally, NATO seems to be the only collective mechanism that is capable of operating as an effective instrument, at least in those situations of crisis or conflict closer to the area covered by the Treaty, such as Bosnia-Herzegovina. Indeed, it has succeeded in transforming itself from a univalent 'defensive' alliance against threats from the East into an 'offensive' and enlarging alliance of multivalent collective security. In the light of the dramatic events of September 11th, the Mediterranean region needs to structure its security in a common and comprehensive way and only NATO can respond to this need. However, the continuing problem of shifting from a concept of security that is directed 'against someone' to a 'global' security concept, does not really directly concern the Alliance, which has concluded the process of transforming its objectives. Rather, as reflected in the dialectics of the speakers at the Seminar, it is a problem that concerns the individual countries and may well perhaps pose the most important collective challenge in the game of reciprocal perceptions.