

L'OTAN dans la Méditerranée

Le nouveau Concept Stratégique de l'Alliance devrait établir les directrices pour que la nouvelle OTAN contribue à la stabilité de la zone de façon plus efficace.

José Enrique de Ayala

La mer Méditerranée est essentielle pour la sécurité européenne, aussi bien militaire qu'économique. Environ 65 % du pétrole et du gaz naturel consommé en Europe occidentale passe par cette mer, que se soit dans des navires ou à travers les gazoducs qui unissent la Libye et l'Italie ainsi que le Maroc et l'Espagne. Chaque année, près de 90 000 navires commerciaux traversent le détroit de Gibraltar. Garantir l'ouverture et la sécurité de ces routes est indispensable pour la survie des pays européens.

Les pays non européens de la région méditerranéenne au sens large – c'est-à-dire en incluant les pays du Proche-Orient et du golfe Persique – peuvent être, et de ce fait ils ont été et sont dans certains cas, une source de risques graves pour la sécurité du continent européen, aussi bien du fait d'une éventuelle interruption de l'approvisionnement énergétique, que d'une possible prolifération d'armes de destruction massive et d'attaques terroristes provenant de secteurs religieux fanatisés ou d'Etats faillis. Les conflits régionaux et l'absence de développement démocratique et économique dans certains pays – avec les séquelles des migrations massives vers la côte – sont aussi source d'inquiétude pour l'Europe. Il est donc inévitable que l'instrument principal de sécurité de la plupart des pays européens, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) soit très intéressée par la stabilité et la sécurité de cette zone ample et diversifiée.

Nonobstant, pendant la guerre froide, l'OTAN, dévouée à la menace provenant de l'Union Soviétique et du Pacte de Varsovie, donnait une importance secondaire à l'aire méditerranéenne considérée comme son flanc sud, sauf en ce qui concernait la Turquie, qui jouissait de plans spécifiques de renforts en raison de sa frontière avec l'Union soviétique et de son contrôle des accès depuis et vers la mer Noire. L'absence pratique de navires militaires du Pacte de Varsovie et la présence de la VI Flote des Etats-Unis, dont la base se trouvait à Naples, faisait de fait de la Méditerranée une enceinte contrôlée par l'Occident, même si les relations de l'Alliance avec les pays riverains non membres étaient pratiquement inexistantes.

Avec la fin de la guerre froide, la stratégie de l'OTAN est passée de se focaliser presque exclusivement sur la dé-

fense – conventionnelle ou nucléaire – du territoire, à tenter de créer et de maintenir un contexte stable et sûr à travers la coopération et le dialogue, en particulier dans la périphérie de l'Europe, ce qui inclut naturellement le Sud, région qui a ainsi gagné une grande importance stratégique. Le Concept Stratégique de 1999, en vigueur, définit la Méditerranée comme une aire d'intérêt spécial pour l'Alliance et affirme que la sécurité de l'Europe est étroitement liée à la sécurité et la stabilité dans la Méditerranée.

Le Dialogue Méditerranéen et l'Initiative de coopération d'Istanbul

Avant cette reconnaissance explicite, le Conseil de l'Atlantique Nord (CAN) avait mis en marche en décembre 1994 le Dialogue Méditerranéen (DM), une initiative qui prétendait contribuer à la confiance, en améliorant la connaissance mutuelle à travers la transparence et la coopération politique, civile et militaire dans la région. L'initiative démarra avec l'Egypte, Israël, la Mauritanie et le Maroc. En 1995 la Jordanie et la Tunisie s'unirent au groupe et finalement, en 2000, l'Algérie. En juillet 1997, le Groupe de Coopération de la Méditerranée fut créé à Madrid. Ce groupe réunit régulièrement les conseillers politiques des ministères des Affaires étrangères et dirige le DM sous la supervision du CAN.

Les sept pays qui ont adhéré au DM traitent principalement avec l'Alliance de façon bilatérale (OTAN+1), bien qu'il existe aussi des réunions multilatérales (OTAN+7). Ces deux genres de rencontres se produisent au niveau des ambassadeurs ou de groupes de travail, mais des réunions de ministres des Affaires étrangères se produisent aussi depuis 2004 et de ministres de la Défense depuis 2006. En 2004 ont aussi débuté les réunions de chefs d'Etat Major de la Défense (CHODS) en format multilatéral. Celles-ci ont lieu régulièrement depuis lors deux fois par an.

Les activités incluses dans le DM sont recueillies dans un Programme de Travail annuel, et elles rentrent dans le cadre de nombreux domaines comme la politique et la planification de la défense, les plans civils d'urgence, la scien-

José Enrique de Ayala, général de Brigade de la réserve de l'Armée de Terre. Il a été chef de l'Etat Major de l'Eurocorps entre 2001 et 2003.

ce et l'environnement, l'information et la presse, la gestion de crises, le déminage humanitaire, la protection de frontières, les consultations sur le terrorisme et la prolifération et un programme de coopération militaire qui inclut la participation dans des exercices, des cours et des activités logistiques. Bien que la base du dialogue et de la coopération soit la même pour tous les pays, chacun est libre de choisir l'extension et le degré de sa participation, ce qui est recueilli dans les programmes de coopération individuels (ICP). En 2006, le premier ICP fut approuvé, avec Israël, et en 2007 et 2009 ceux de l'Égypte et la Jordanie.

À la suite des attentats du 11 septembre 2001, l'OTAN a déclaré un cas article 5, qui implique la réaction collective face à une attaque contre l'un de ses membres. L'une des mesures qui ont été prises a été le lancement dans la Méditerranée orientale de l'opération navale *Active Endeavour*, afin de contrôler, avec des avions d'alerte rapide, le trafic maritime et prévenir des actions terroristes. L'opération est actuellement étendue à toute la Méditerranée et avec des missions élargies incluant la protection des voies maritimes, dont les détroits.

Les attentats ont accru l'importance stratégique de la région Méditerranée-Moyen Orient. En juin 2004, les chefs d'État et de gouvernement de l'OTAN ont décidé, lors du sommet d'Istanbul, de renforcer le DM pour le transformer en une véritable association sous le principe de « propriété partagée », donnant ainsi un nouvel élan aux mesures pratiques de coopération. Ils ont lancé l'Initiative de coopération d'Istanbul (ICI), dans le même but que le DM mais dirigés aux pays du grand Moyen Orient et plus concrètement – dans une première phase – aux membres du Conseil de coopération du Golfe (GCC). Au cours du premier semestre de 2005, le Bahreïn, le Qatar, le Koweït et les Emirats arabes unis se sont unis à l'ICI. Les deux autres pays du GCC, l'Arabie saoudite et Oman, ont montré un certain intérêt et ils sont sur le point de s'y intégrer.

De même que pour le DM, ici aussi il existe un organe de direction formé par des conseillers politiques, le Groupe de l'ICI, chargé d'élaborer le catalogue des activités pratiques et les programmes de coopération et de dialogue, qui sont pratiquement identiques à ceux du DM, avec une emphase particulière sur les questions du terrorisme et de la prolifération. L'ICI suit les mêmes principes de progressivité et de différenciation que le DM, et donc chaque pays peut avoir un programme à sa mesure.

Les problèmes de la coopération OTAN-Méditerranée

On ne peut pas qualifier les progrès du DM et de l'ICI pendant leurs 15 et cinq ans de fonctionnement respectifs, de spectaculaires. Bien que les activités communes aient augmenté de quelques dizaines à plusieurs centaines, on ne peut pas dire qu'elles aient amélioré significativement la sécurité dans ces zones, ni changé la perception de l'OTAN des 11 pays concernés. Il est vrai

que trois pays du DM, l'Égypte, la Jordanie et le Maroc ont participé avec l'OTAN dans des opérations en Bosnie Herzégovine (IFOR/SFOR) et au Kosovo (KFOR) et que le Maroc et Israël ont souscrit des échanges de correspondance pour participer dans l'opération *Active Endeavour*, mais ces collaborations ont probablement plus à voir avec les bonnes relations des pays cités avec ceux d'Occident – et en particulier avec les USA – qu'avec les effets du DM.

Les deux initiatives sont lestées par de nombreux problèmes. Tout d'abord, le fait que tous les pays concernés n'en font pas partie. En ce qui concerne le DM, l'absence du Liban, de la Libye et de la Syrie, peut-être les pays où les mesures de confiance sont les plus nécessaires, limite sérieusement la capacité de ce projet pour augmenter la stabilité et la sécurité dans la Méditerranée. Et pour ce qui est de l'ICI, sans la participation de l'Arabie saoudite, l'Irak, Oman et le Yémen, on peut difficilement parler d'un projet viable pour stabiliser le grand Moyen Orient.

D'un autre côté, l'OTAN n'intervient pas dans les problèmes les plus pressants de la région. Il n'y a qu'en Irak où elle dirige depuis juillet 2004 une mission d'entraînement absolument secondaire, *Nato Training Mission-Irak*. Dans le conflit israélo-palestinien, elle s'en remet au Quartet (ONU, Russie, USA, UE), et en Irak à des groupes *ad hoc* comme le 3+UE ou le 3+UE+3. Ceci indique que pour les affaires les plus graves, ni Washington ni les principales capitales européennes ne misent sur la capacité de l'OTAN en tant qu'instrument de sécurité, ce qui ne contribue pas à son prestige parmi les pays de la région qui tendent logiquement à donner la priorité aux relations bilatérales.

L'énorme diversité des pays de la zone auxquels elles sont dirigées est un autre problème. Malgré la division établie – DM pour le bassin méditerranéen, ICI pour le Moyen Orient – qui est assez artificielle, puisque des pays comme l'Égypte, Israël et la Jordanie font partie des deux aires, la différence de situations politiques et économiques est si grande, et les risques qui peuvent provenir de ces pays si différents, qu'il est presque impossible d'utiliser une politique cohérente pour tous. À ceci s'ajoute le manque de relations Sud-Sud dans le domaine de la sécurité, qui rend encore plus complexe le travail des acteurs externes.

Mais sans doute le principal obstacle provient du conflit israélo-palestinien, une affaire qui est la source et l'origine de presque tous les problèmes et les confrontations qui se sont produits dans la région ces dernières décennies. Tant que ce conflit ne sera pas résolu, il sera difficile qu'un pays arabe ou musulman se sente réellement à l'aise dans sa relation avec les USA ou l'OTAN, même si leurs gouvernements acceptent la collaboration.

La coïncidence d'initiatives et le partage des rôles

Les initiatives de l'OTAN dans la zone Méditerranée-Moyen Orient coïncident avec celles promues par d'autres organisations ou pays dans la même région.

L'UE créait en 1995 le Processus de Barcelone, refondé en 2008 sous le nom d'Union pour la Méditerranée, et elle dispose en plus d'un instrument spécifique, la politique européenne de voisinage. Les USA lançaient en 2002 l'Initiative d'Association du Moyen Orient (MEPI) et ils étaient à l'origine de l'Initiative sur le Grand Moyen Orient, assumée en 2008 par le G-8 avec un projet appelé Association pour le Progrès et l'Avenir Commun englobant du Maroc jusqu'en Afghanistan. Finalement, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) lançait en 1977 une initiative d'association avec les pays de la zone où sont inclus, pour l'instant, cinq Partenaires Méditerranéens pour la Coopération (MPC).

Toutes ces initiatives sont aussi plus ou moins liées à des aspects de sécurité, et elles coïncident avec celles de l'OTAN dans de nombreux objectifs politiques. De nombreux pays de la région sont inscrits à plusieurs ou à toutes ces initiatives, parfois avec les mêmes pays européens en tant que partenaires mais sous différents cadres, ce qui provoque – étant donné que les efforts ne sont pas coordonnés – des duplications et des chevauchements qui impliquent un gaspillage de moyens et d'efforts.

L'OTAN n'est probablement pas l'outil le plus adéquat pour rapprocher les deux rives de la Méditerranée. La plupart des problèmes de la région ne sont pas à caractère militaire, mais politiques ou économiques, et pour résoudre ce genre de problèmes l'UE est, sans doute, un acteur plus adéquat et mieux accepté par les pays de la région. Une grande partie de la population arabe et musulmane identifie l'OTAN avec les USA, leader incontesté de l'organisation. Le militarisme de la précédente administration américaine, l'invasion d'Irak, la position traditionnelle de Washington appuyant Israël, tout ce qui a réveillé l'hostilité de ces populations vis-à-vis des USA, s'applique pour bon nombre à l'OTAN, bien que celle-ci ne soit pas intervenue ou seulement ponctuellement, comme en Afghanistan, dans la guerre contre le terrorisme et ses dérivés.

Précisément en raison de ce rejet, des initiatives comme le DM ou l'ICI peuvent être très positives si leur objectif est d'améliorer l'image de l'Alliance dans ces pays et de créer entre les deux parties la confiance qui dérive de la connaissance mutuelle. Même si elles n'ont pas encore beaucoup de contenu, ou leur champ d'action est limité, un peu vaut mieux que rien dans le chemin de la détente.

Pour que leur action dans la zone soit réellement efficace, l'OTAN et l'UE devraient accorder et coordonner un partage de rôles en accord avec les meilleures capacités de chacune, où l'UE dirigerait la coopération en s'occupant des aspects politiques et civils, aspects économiques inclus, bien sûr, et l'OTAN s'orienterait exclusivement vers les aspects militaires comme le terro-



L'ambassadeur du Maroc, Menouar Alem, et l'ancien secrétaire général de l'OTAN, Jaap de Hoop Scheffer, après avoir accordé la participation du Maroc dans l'opération *Active Endeavour*. Juin 2008. / OTAN

risme ou la prolifération, et vers la gestion des crises régionales lorsque l'UE ne peut pas les affronter.

Un regard vers l'avenir

Le véritable problème repose sur l'absence de définition actuelle de ce que l'OTAN est et veut être. La fin de la guerre froide l'a privée de sa principale raison d'être, et l'unilatéralisme de la précédente administration des USA l'a affaiblie et isolée. Le changement dans la politique de Washington vis-à-vis des pays arabes et musulmans, esquissé par le président Barack H. Obama le 4 juin dans son discours à l'Université du Caire, peut supposer un énorme renforcement pour l'action de distension et création de confiance initiée par l'Alliance dans la région il y a 15 ans.

Dans sa première comparution devant la presse, début août, le nouveau secrétaire général de l'OTAN, Anders Fogh Rasmussen, citait le DM et l'ICI comme l'une des trois priorités de son mandat, avec l'Afghanistan et la Russie. On peut s'attendre à ce que le nouveau Concept Stratégique de l'Alliance, sollicité en avril par les chefs d'Etat et de gouvernement et qui doit être approuvé lors du prochain sommet à la fin de l'année prochaine, à Lisbonne, recueille cette priorité et propose des directrices claires pour qu'une nouvelle OTAN – en agissant comme instrument de sécurité globale – contribue de façon plus efficace à la stabilité de cette zone tellement conflictuelle et importante pour l'Europe et pour le monde.

Le chemin de la paix, qui passe par l'entente entre les deux rives de la Méditerranée, sera sans doute plus dégagé si les efforts pour augmenter la confiance entre tous les agents impliqués sont renforcés, et les initiatives des différents acteurs internationaux sont coordonnées et complétées. ■