NATO OTAN

RESEARCH PAPER

Research Division - NATO Defense College, Rome - No. 64 – December 2010

Comment redynamiser le Dialogue méditerranéen de l'OTAN avec les pays du Maghreb ?

par Pierre RAZOUX[1]

Contents

1. Maintenir le format actuel du Dialogue méditerranéen, en privilégiant la flexibilité maximale 2
2. Poursuivre la politique de porte ouverte vis-à-vis de la Libye 4
3. Poursuivre l'effort d'interopérabilité des forces armées des pays maghrébins 4
4. Elargir le champ de la coopération militaire à la sécurité maritime et à la sécurité énergétique 5
5. Accroître la dimension multilatérale et politique du Dialogue méditerranéen, pour favoriser le dialogue Sud-Sud 5
6. Promouvoir l'établissement de mesures de confiance et de sécurité au Maghreb 7
7. Contribuer à renforcer la sécurité dans l'arc sahélien 10

Research Paper
ISSN 2076 - 0949
(Res. Div. NATO Def. Coll., Print)
ISSN 2076 - 0957
(Res. Div. NATO Def. Coll., Online)

NATO Defense College
Research Division
Via Giorgio Pelosi, 1
00143 Rome – Italy
web site: www.ndc.nato.int
e-mail: research@ndc.nato.int

Imprimerie Deltamedia Roma
Via Iberia 19/a 00183 Roma
www.deltamediagroup.it

© NDC 2010 all rights reserved

A l'heure où l'Alliance atlantique vient d'adopter à Lisbonne son nouveau concept stratégique qui reconnaît l'importance des partenariats qui la lient à ses partenaires[2], il paraît utile de s'interroger sur les moyens permettant de redynamiser le Dialogue méditerranéen (DM), tout particulièrement avec les pays du Maghreb[3]. Pourquoi cette focalisation sur l'Afrique du Nord[4] ? Pour deux raisons. D'une part, parce que le niveau de coopération entre l'Alliance et les pays du Maghreb n'a pas encore atteint celui de la coopération avec les pays du Machrek[5], même si des signaux positifs montrent que cela pourrait évoluer favorablement dans un avenir proche. Le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie se sont en effet entendus avec l'OTAN sur un plan de coopération individualisé qui devrait leur permettre de mettre en place les actions de partenariat répondant le mieux à leurs besoins, rationalisant ainsi l'effort d'assistance de l'Alliance. L'Algérie, le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie ont conclu avec l'OTAN des accords de protection des informations classifiées, leur permettant par là même d'accéder à un niveau de coopération plus ambitieux.

---

[1] Pierre Razoux est responsable de recherches au Collège de Défense de l'OTAN à Rome. Il est en charge de l'Afrique du Nord, du Proche-Orient et du Golfe. Les opinions exprimées dans le présent article sont celles de l'auteur et ne doivent être attribuées ni au Collège de Défense de l'OTAN, ni à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord.

[2] Le paragraphe 25 du communiqué du sommet de l'OTAN de Lisbonne (20 novembre 2010) énonce que « la paix et la stabilité dans la région méditerranéenne sont essentielles pour la sécurité euro-atlantique. Nous entendons développer encore le Dialogue méditerranéen, en accroissant ses dimensions politique et pratique, afin de renforcer la confiance mutuelle et de relever ensemble les défis de sécurité communs dans cette région ».

[3] L'OTAN a conclu en 1994 un partenariat de coopération intitulé « Dialogue Méditerranéen » avec la Mauritanie, le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, l'Egypte, Israël et la Jordanie. Ce partenariat cherche à promouvoir la sécurité et la stabilité régionale, de même qu'une meilleure connaissance mutuelle entre l'OTAN et les pays partenaires du DM.

[4] L'Afrique du Nord est constituée par la Mauritanie, le Maroc, l'Algérie, la Tunisie et la Libye.

[5] L'Egypte, la Jordanie et Israël ont tous conclu des plans de coopération individualisés avec l'OTAN. Ces trois pays se sont lancés dans la mise sur pied de centres régionaux d'excellence qu'ils ont ouvert aussi bien aux pays membres de l'Alliance qu'aux autres pays de la région, tels que le Cairo Center for Training on Conflict Resolution and Peacekeeping in Africa pour l'Egypte et le King Abdullah II Special Operations Training Center pour la Jordanie. Enfin et surtout, ces trois pays coopèrent entre eux et échangent des informations.

D'autre part, parce que le niveau de coopération et de confiance intermaghrébines est loin d'égaler celui qui existe entre les trois pays du bassin Méditerranéen oriental membres du DM (Egypte, Jordanie et Israël). Malgré cela, depuis deux ans, la coopération semble s'être enracinée dans une logique routinière et les obstacles subsistent : multiplicité des cadres de coopération régionale, visions divergentes sur ce que constitue l'espace méditerranéen, poursuite d'agendas bilatéraux concurrents, rivalités intermaghrébines, absence de progrès dans la résolution du conflit du Sahara occidental entre le Maroc et le Front Polisario[6]. Le conflit israélo-palestinien – crucial pour l'avenir des relations entre l'Occident et le monde arabo-musulman – reste dans l'impasse. La crise financière qui affecte l'Alliance l'oblige en outre à réfléchir davantage à la « rentabilité » de ses partenariats. L'OTAN et les pays du Maghreb font pourtant face à des défis communs : assurer la stabilité de l'environnement régional, éviter que les facteurs de frustration et l'ignorance ne concourent à accroître le radicalisme politique et religieux, lutter contre le terrorisme et la prolifération d'armes de destruction massive, promouvoir la sécurité énergétique entre les deux rives et les deux extrémités de la Méditerranée, enfin, renforcer la sécurité dans l'arc sahélien qui s'impose chaque jour davantage comme une vaste zone de non-droit dans laquelle prospèrent le terrorisme et les trafics en tous genres. L'importance de ces enjeux devrait convaincre à la fois les dirigeants des pays membres de l'Alliance et leurs homologues des pays maghrébins de la nécessité d'offrir un second souffle au Dialogue méditerranéen. Plusieurs pistes de réflexion en ce sens sont ici proposées, qui reflètent les résultats des travaux de la table ronde que le Collège de Défense de l'OTAN a organisée sur ce sujet à Rome, le 17 septembre 2010.

1 – Maintenir le format actuel du Dialogue Méditerranéen, en privilégiant la flexibilité maximale

Depuis plusieurs années, de nombreux experts se posent la question suivante : l'approche sous-régionale est-elle souhaitable au sein du Dialogue méditerranéen ? En d'autres termes, convient-il de scinder le Dialogue méditerranéen en deux sous-groupes régionaux, le premier orienté autour du Maghreb (Maroc, Mauritanie, Algérie et Tunisie), le second autour du Machrek (Egypte, Israël et Jordanie), de manière à tenir compte des spécificités géographiques et politiques qui caractérisent la rive sud de la Méditerranée? L'état des débats ne permet pas de trancher aujourd'hui cette question. Il y a approximativement autant d'experts qui soutiennent ou qui rejettent cette proposition. De part et d'autre, les arguments sont pertinents.

Les avocats d'une approche sous-régionale qui consisterait à mettre en place un cadre maghrébin du Dialogue méditerranéen font valoir les spécificités culturelles, historiques et linguistiques (notamment l'appartenance à la zone francophone) qui définissent la région du Maghreb comme une entité cohérente qui entretient des relations très proches avec l'Europe et qui fait face à des défis sensiblement différents de ceux du Machrek. Ces tenants de la spécificité maghrébine soulignent l'absence de menace existentielle en Afrique du Nord et rappellent que le principe d'autodifférenciation prôné par l'Alliance incite

[6] Pierre Razoux : « Le Dialogue méditerranéen à la croisée des chemins », *Research Paper n° 35*, Collège de Défense de l'OTAN (NDC), Rome, avril 2008.

à cette approche. Ils font également valoir que le processus politique au sein du Dialogue méditerranéen de l'OTAN est actuellement handicapé par la question du conflit israélo-palestinien. Depuis l'intervention militaire israélienne contre Gaza, à l'hiver 2008-2009, et les déclarations jugées provocantes d'Avigdor Lieberman (Ministre israélien des Affaires étrangères), plusieurs pays arabes bloquent le processus de consultation multilatérale au sein du Dialogue méditerranéen. C'est pourquoi, selon eux, l'OTAN aurait tout à gagner à instituer un cadre de coopération ad hoc avec les pays du Maghreb pour pouvoir évacuer la question israélo-palestinienne qui reste politiquement très sensible en Afrique du Nord. Ce faisant, elle éviterait le blocage auquel fait face l'Union européenne dans sa relation avec les pays de la rive sud de la Méditerranée, que ce soit dans le cadre du processus de Barcelone ou de l'Union pour la Méditerranée. L'Alliance pourrait développer en parallèle un autre cadre de coopération sous-régionale avec Israël et les deux pays arabes (l'Egypte et la Jordanie) ayant conclu la paix avec lui. Ceux qui défendent la thèse d'une approche sous-régionale « maghrébine » soulignent néanmoins la nécessité pour l'Alliance d'octroyer à ses partenaires un accord-cadre qui offrirait une visibilité politique supérieure à celle du Dialogue méditerranéen. Ceux-là font également valoir qu'une approche sous-régionale nécessiterait une plus grande concertation entre l'OTAN et l'Union européenne, mais aussi un élargissement de la coopération à des thèmes de « soft security » tels que la sécurité alimentaire, la sécurité énergétique et la sécurité de l'approvisionnement en eau potable.

Les opposants à cette approche soulignent, de leur côté, qu'une telle initiative ne ferait que dupliquer celle du « 5 + 5 »[7] et affaiblir la dimension politique multilatérale du Dialogue méditerranéen, et qu'elle se heurterait rapidement aux antagonismes latents caractérisant les relations entre les pays maghrébins. Ceux-là font valoir que les vrais problèmes auxquels font face les pays maghrébins ne sont pas prioritairement liés à la sécurité, mais à l'absence de bonne gouvernance politique et économique, qui engendre la frustration sur laquelle prospère l'insécurité. Qui plus est, en évacuant la question israélo-palestinienne, cette approche ne ferait que fragiliser un peu plus la position de l'Autorité palestinienne et retarder davantage la résolution négociée du conflit. Surtout, cette démarche compromettrait les chances d'intégrer la Libye au Dialogue méditerranéen, puisque ce pays qui forme un pont naturel entre l'Afrique du Nord et le Proche-Orient oscillerait entre les deux sous-ensembles, diminuant ainsi l'intérêt de son adhésion au partenariat avec l'OTAN.

Pour compliquer le tout, d'autres spécialistes de l'Afrique du Nord font valoir que le cadre de coopération entre les pays du Maghreb et les pays occidentaux – que ceux-ci appartiennent à l'OTAN ou/et à l'Union européenne – n'est pas le plus pertinent. Il conviendrait selon eux de lui substituer un cadre de coopération plus large qui engloberait l'ensemble des Etats du Nord-Ouest africain, du Sahel et du Sahara. De leur point de vue, le débat sur l'approche sous-régionale est donc biaisé.

Face à ces considérations et en l'absence de consensus sur la configuration future du Dialogue méditerranéen, la sagesse impose de conserver le cadre actuel, en privilégiant toutefois les formules offrant le maximum de flexibilité.

[7] En 2003, cinq Etats de la rive nord de la Méditerranée occidentale (France, Espagne, Portugal, Italie et Malte) se sont entendus avec les cinq Etats de la rive sud (Libye, Tunisie, Algérie, Maroc et Mauritanie) pour mettre en place un cadre de coopération technique (non politique) dans le domaine de la sécurité et de la défense.

L'une d'entre elles consisterait à organiser, à la demande de certains Etats partenaires, des réunions de niveau politique (entre les ministres de la Défense et/ou des Affaires étrangères) en format « 28 (Alliés) + n (partenaires concernés) ».

2 – Poursuivre la politique de porte ouverte vis-à-vis de la Libye

S'ils ne sont pas tous d'accord sur l'utilité d'adopter une approche sous-régionale pour le Dialogue méditerranéen, tous les experts le sont en revanche sur la nécessité d'intégrer la Libye au sein de ce partenariat, dès que les dirigeants de ce pays en feront la demande. Ce devrait être là l'une des priorités du Dialogue méditerranéen et c'est pourquoi il est important que les autorités de l'Alliance atlantique poursuivent leur politique de porte ouverte vis-à-vis de la Libye, en multipliant les démarches diplomatiques et pédagogiques. L'intégration de ce pays à fort potentiel permettrait en effet de réunir territorialement les deux composantes géographiques, nord-africaine et proche-orientale, du partenariat. La Libye retrouverait ainsi pleinement son rôle de « pont » entre le Maghreb et le Machrek, et l'ensemble des Alliés et des partenaires disposeraient d'un point d'appui solide pour contribuer à la sécurisation de l'arc sahélien et à la stabilisation du continent africain. D'un point de vue politique, plus rien ne s'oppose à l'entrée de la Libye dans le Dialogue méditerranéen depuis que ce pays a réintégré le concert des Nations. Seule la volonté de son dirigeant de demeurer pour l'instant en marge de l'Alliance semble constituer un obstacle à cet élargissement. Mais rien ne dit que ce dirigeant, coutumier de revirements imprévisibles, ne décidera pas finalement de rejoindre ce partenariat qui lui permettrait de faire face plus efficacement aux facteurs de déstabilisation menaçant son pays. Même si le guide de la Jamahiriya arabe libyenne persistait dans sa position, tout indique que ses successeurs potentiels, beaucoup plus ouverts sur l'Occident, adopteraient très certainement une attitude plus conciliante.

3 – Poursuivre l'effort d'interopérabilité des forces armées des pays maghrébins

La coopération militaire technique est l'un des piliers du Dialogue méditerranéen. Comme le soulignent de nombreux experts, l'OTAN est d'abord et avant tout perçue par les Etats de la rive sud comme un fournisseur de services, avant d'être un fournisseur de sécurité. C'est l'intérêt de cette coopération technique, qui favorise l'interopérabilité avec les armées des pays membres de l'OTAN, qui a convaincu les institutions militaires des pays maghrébins de soutenir la démarche de leurs dirigeants politiques pour adhérer au partenariat. C'est une raison majeure de poursuivre cette coopération technique, afin de conserver la confiance des militaires maghrébins, très influents dans trois des quatre pays de la région. Un autre avantage de cette coopération militaire réside dans le fait qu'elle prépare les forces armées des pays maghrébins à coopérer plus étroitement aves les armées de l'Alliance, de manière à pouvoir contribuer plus activement aux opérations de l'OTAN (pour celles qui ne l'ont pas déjà fait) lorsque le feu vert politique leur sera donné par leurs autorités.

Au-delà de la volonté d'interopérabilité avec les forces armées des pays membres de l'Alliance, cette coopération

militaire technique devrait surtout viser à accroître l'interopérabilité entre les forces armées des pays maghrébins. Celles-ci sont en effet équipées de matériel d'origine très diverse, et répondent à des procédures très différentes. La seule forme d' « interopérabilité » se résume pour l'instant à l'échange d'informations et à la coopération dans le domaine de la lutte antiterroriste. Dans les autres domaines, les armées des pays maghrébins ne peuvent pas encore opérer ensemble, même si elles ont commencé à harmoniser certaines procédures grâce aux exercices mis en place dans le cadre du « 5 + 5 ». L'OTAN aurait donc tout intérêt à favoriser l'interopérabilité « horizontale » entre les forces armées des pays maghrébins, pour pouvoir envisager des coopérations techniques plus ambitieuses dans le futur, mais aussi et surtout pour contribuer à renforcer la confiance et le dialogue entre partenaires maghrébins de la rive sud de la Méditerranée.

4 – Elargir le champ de la coopération militaire à la sécurité maritime et à la sécurité énergétique

Vu de Bruxelles comme des capitales du Maghreb, ces deux secteurs sont étroitement liés. L'OTAN et certains pays membres du Dialogue méditerranéen contribuent déjà à l'Opération « Active Endeavour » mise en place en 2001 pour contrôler la circulation maritime et aérienne en Méditerranée afin de lutter contre le terrorisme international [8]. Les pays du Maghreb sont soit exportateurs nets d'énergie, soit ils assurent le transit de cette énergie en direction de l'Europe. Les pays méditerranéens de l'OTAN sont leurs clients naturels[9]. Il est donc logique que les uns et les autres s'entendent pour sécuriser au maximum cet approvisionnement énergétique. Ce champ de coopération paraît chaque jour d'autant plus pertinent que les risques de piraterie maritime et de terrorisme naval se multiplient, sans même évoquer la dimension « maritime » croissante du crime organisé. Dans cette logique, certains experts des deux rives de la Méditerranée poussent l'idée de la mise en place d'une Force maritime intermaghrébine permanente, qui aurait vocation à agir dans les domaines d'intérêts conjoints aux pays du Maghreb : lutte contre la piraterie, le terrorisme et les trafics en tous genres, assistance en cas de catastrophe naturelle et sécurisation des approvisionnements énergétiques. L'idée mérite d'être creusée. L'OTAN, qui dispose d'une réelle expérience en la matière [10], pourrait sans doute y contribuer utilement.

5 – Accroître la dimension multilatérale et politique du Dialogue méditerranéen, pour favoriser le dialogue Sud-Sud

Le contexte politique qui prévalait lors de la création du Dialogue méditerranéen en 1993 a radicalement changé depuis: le monde ne vit plus à l'heure de la chute du bloc soviétique et de l'euphorie post-Guerre Froide ; les Etats-Unis ne sont plus la seule hyperpuissance capable d'imposer la paix ; les rapports de forces ont changé ; le processus d'Oslo, qui sous-tendait la participation des pays

[8] Rachid El Houdaïgui, « L'opération Active Endeavour et son impact sur le Dialogue méditerranéen de l'OTAN », *Occasional Paper n° 22*, NDC, Rome, juin 2007.
[9] Selon la firme Kingston Energy Consulting and Prospex Research, 28 % du gaz naturel produit en Afrique du Nord alimentera 47 % des besoins européens en la matière à l'échéance de 2020 (« North Africa: An energy source for Europe? », Kingston Energy Consulting & Prospex Research, décembre 2004, pp. 1-2).
[10] Frederic Ischebeck-Baum, « Counter-piracy operations: the legal regime in a nutshell », *Research Paper n° 48*, NDC, Rome, août 2009.

arabes au partenariat en échange d'une reconnaissance par Israël d'un Etat palestinien viable, semble mort [11].

Faisant ce constat, certains esprits pragmatiques estiment qu'il convient de conserver le Dialogue méditerranéen qui permet aux pays de l'Alliance de s'acheter une bonne conscience en poussant discrètement leurs intérêts et leurs agendas sécuritaires, et aux pays maghrébins de s'offrir à peu de frais une coopération militaire précieuse. Ceux-là conçoivent le dialogue politique suivant une logique Nord-Sud et s'accommodent de la banalisation du partenariat, quitte à oublier ses objectifs politiques de long terme : promouvoir la compréhension mutuelle et contribuer à la sécurité et à la stabilité régionales. Ils constatent que les dispositifs de coopération bilatérale avec l'OTAN ont parfois tendance à accroître les divisions régionales, en suscitant la surenchère et la concurrence entre partenaires. Pourquoi donc miser sur un dialogue politique multilatéral qui bute à la fois sur les rivalités régionales et la présence de dirigeants israéliens auxquels peu de monde souhaite adresser la parole ?

Pour d'autres, plus optimistes, ce constat devrait inciter les dirigeants maghrébins et les responsables de l'Alliance à mettre en place un véritable dialogue politique, forcément multilatéral, pour discuter des vraies questions qui, si elles trouvaient une solution, ou du moins un début de solution, aurait un effet bénéfique pour l'ensemble de la région et donc pour le partenariat. Cela ne veut pas dire qu'il faille sacrifier la coopération militaire technique. Cela signifie simplement qu'il est temps de rééquilibrer le Dialogue méditerranéen pour lui redonner toute sa dimension politique. Ceux qui soutiennent cette thèse soulignent que depuis le 19e siècle, le multilatéralisme est source de progrès, et qu'à vouloir copier la logique « fonctionnaliste » du « 5 + 5 », l'Alliance atlantique s'essoufflera et ne parviendra pas à faire face aux vrais enjeux. Pour eux, si l'OTAN a une ambition politique, elle ne peut pas ne pas s'intéresser à la résolution des tensions dans son voisinage immédiat. C'est ce qui a assis sa légitimité et l'a sauvée après la fin de la Guerre Froide, lorsqu'elle s'est investie dans la crise des Balkans. Pour eux, la plus-value de l'OTAN consiste à offrir un cadre multilatéral de discussion politique, au bon niveau, qui permettre de promouvoir le dialogue Sud-Sud[12]. Mais pour y parvenir, plusieurs conditions sont nécessaires. Tout d'abord, l'OTAN et ses partenaires maghrébins devraient jouer sur les symboles et accepter de mettre en place les signes visibles d'un dialogue politique ambitieux : déclaration politique claire sur les objectifs du Dialogue méditerranéen, entérinée par les chefs d'Etat ou de gouvernement lors d'un sommet de l'Alliance ; programmation de réunions de niveau ministériel et mise en place d'un groupe de coordination paritaire entre Alliés et partenaires.

Ensuite, les dirigeants maghrébins devraient s'entendre entre eux sur un ou deux objectifs prioritaires de sécurité qu'ils souhaiteraient aborder dans le cadre multilatéral du partenariat. Cela impliquerait bien évidemment qu'ils songent également à identifier quelques moyens concrets pour atteindre ces objectifs. De leur côté, il incomberait

[11] Aux vues des évènements récents survenus dans la région, la « feuille de route » semble aujourd'hui gelée et ni le gouvernement israélien actuel, ni l'Autorité palestinienne ne semblent avoir la capacité de dépasser leurs difficultés de politique intérieure pour faire progresser le processus de paix. En conséquence, les Etats arabes qui ont rejoint le Dialogue méditerranéen de l'OTAN en espérant que leur attitude positive contribuerait au processus de paix se sentent aujourd'hui très frustrés.

[12] Fouad Ammor, « Le futur du Dialogue méditerranéen de l'OTAN : pour un Dialogue méditerranéen 'Plus' ? », *Fellowship Monograph n° 2*, NDC, Rome, février 2010.

aux responsables de l'Alliance de s'entendre sur une vision et une politique communes (ou, à défaut, sur des visions et des politiques compatibles entre elles) vis-à-vis des pays du Maghreb. L'OTAN et l'Union européenne devraient surtout faire taire leurs rivalités pour coordonner davantage leurs actions dans la région. Peut-être même pourraient-elles s'entendre sur un partage des tâches ?

Une troisième condition du succès de ce processus résiderait dans l'adoption d'une démarche englobante, côté maghrébin, permettant d'impliquer les principaux acteurs nationaux, qu'il s'agisse des assemblées parlementaires, des journalistes, des universitaires et des élus locaux, afin de sensibiliser les opinions publiques à l'intérêt de la démarche, de valoriser l'esprit d'ouverture des autorités nationales et d'améliorer l'image de l'Alliance, tant auprès des élites que des populations. Enfin, pour parvenir à instituer la dynamique d'un véritable dialogue Sud-Sud, les dirigeants maghrébins et les autorités de l'Alliance devraient être prêts à faire preuve d'audace et de détermination.

Compte tenu des réalités régionales et de certains blocages persistants, l'option la plus réaliste à court et à moyen termes semble être, là encore, celle de la flexibilité, c'est-à-dire celle privilégiant un format de dialogue multilatéral taillé à la carte suivant la formule « 28 + n ».

6 – Promouvoir l'établissement de mesures de confiance et de sécurité au Maghreb

Si l'OTAN n'a pour le moment ni les moyens, ni la volonté de contribuer plus activement au processus de résolution des différends qui cristallisent les tensions en Afrique du Nord, qu'il s'agisse du conflit du Sahara occidental ou de la question des enclaves espagnoles de Ceuta, Melilla et de l'îlot de Leïla-Perejil [13], elle pourrait en revanche s'impliquer davantage dans la promotion de mesures de confiance et de sécurité dans la région du Maghreb. Car pour l'ensemble des observateurs, il apparaît de manière évidente que c'est l'absence de transparence et de confiance, ajoutée aux rivalités ancestrales et aux problèmes de gouvernance, qui handicapent, voire empêchent le développement de la coopération intermaghrébine et la consolidation d'un dialogue politique Sud-Sud, limitant ainsi la portée du partenariat avec l'OTAN [14].

En incitant les pays du Maghreb à développer des mesures de confiance et de sécurité, voire même en encadrant leurs efforts, l'Alliance atlantique gagnerait en crédibilité et améliorerait considérablement son image non seulement auprès des élites dirigeantes, mais aussi auprès des opinions publiques locales. Cette démarche trouverait bien évidemment sa place dans le cadre du dialogue politique multilatéral précédemment évoqué. Pour atteindre cet objectif ambitieux, l'Alliance atlantique et les pays maghrébins pourraient s'inspirer de la liste suivante de vingt propositions concrètes, relevant prioritairement de la transparence et découlant à la fois des résultats de la table ronde précitée, de réflexions personnelles et des travaux conduits par Abdennour Benantar, boursier du Collège de Défense de l'OTAN . Ces propositions concernent à la fois les domaines militaire, politique et économique.

---

[13] Comme le démontre très justement Brahim Saidy dans son étude intitulée « Quel rôle pour l'OTAN dans la prévention et la gestion des crises en Méditerranée et au Moyen-Orient ? », *Fellowship Monograph n° 5*, Collège de Défense de l'OTAN, Rome, décembre 2010.

[14] Abdennour Benantar, « Contribution de l'OTAN à l'établissement de la confiance et de la sécurité au Maghreb », *Fellowship Monograph n° 3*, NDC, Rome, septembre 2010.

Dans le domaine militaire :

1. **Mise en place d'échanges d'informations sur la politique de défense** et mise au point de dispositions mutuellement agréées concernant la réduction des risques dans les zones frontalières. Ces mesures pourraient se décliner en information réciproque sur les doctrines militaires et publication de livres blancs, afin que les dispositifs, les objectifs et les conceptions des uns et des autres soient connus. Car le manque d'information sur certaines questions essentielles, telles que les budgets militaires, la posture des forces armées et les programmes d'armement, nourrit la méfiance. De tels échanges d'informations pourraient s'accompagner, à terme, d'un régime d'inspection sur site à l'instar de ce que l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et l'Organisation de coopération de Shanghai (OSC) ont mis en place entre leurs membres.

2. **Intensification des contacts entre militaires,** tout particulièrement dans les zones frontalières. Ces contacts devraient se situer à tous les niveaux de la hiérarchie militaire et permettre de coordonner les positions des Etats maghrébins à l'approche des réunions avec l'OTAN. Suivant cette logique, des mécanismes de consultation réciproque pourraient être mis en place pour permettre à des observateurs conjoints d'assister aux manœuvres militaires et de discuter des problèmes transfrontaliers.

3. **Notification d'activités militaires et de mouvements de troupes près des frontières,** pour éviter toute mauvaise interprétation de mouvements ou de manœuvres de routine. Cette mesure pourrait donner lieu à l'établissement d'un code de conduite intermaghrébin.

4. **Mise en place d'un fonds ad hoc destiné à financer le déminage** le long des frontières, à l'instar du programme réalisé sous l'égide de l'OTAN au profit de la Jordanie.

5. **Renforcement de la participation aux cours et séminaires organisés par l'Alliance atlantique,** notamment au Collège de Défense de l'OTAN [15], à Rome, qui offre un cadre unique et « neutre » permettant à des officiers, des diplomates et des fonctionnaires qui n'auraient que peu de chances de se retrouver ailleurs de se rencontrer, d'apprendre à se connaître et d'échanger sur des thèmes d'intérêt commun.

6. **Mise en place de stages de formation et d'entraînement conjoints** entre pays maghrébins. Il s'agit là de deux éléments clés pour la socialisation commune et pour l'établissement de contacts réguliers entre militaires maghrébins. A terme, cette logique de coopération pourrait aboutir à la définition de manœuvres communes, même de faible envergure, car de telles manœuvres constitueraient un élément important d'instauration de la confiance en suscitant des contacts directs et en renforçant l'interopérabilité mutuelle.

7. **Création d'un Collège maghrébin de défense** et d'un réseau fédérant les centres de recherches maghrébins s'intéressant aux questions de défense et de sécurité.

8. **Réduction des forces militaires dans les zones frontalières** en limitant les déploiements aux troupes défensives uniquement, pour rassurer chacun et réduire

[15] Que ce soit dans le cadre du Cours principal (Senior Course), du Cours pour officiers généraux et ambassadeurs (GFOAC) ou du Cours régional de coopération pour les pays du DM et de l'ICI (NRCC).

les risques d'attaques surprises. Suivant cette même logique, les Etats concernés pourraient s'entendre pour s'interdire de déployer certains types d'armement dans les zones frontalières, ou du moins de limiter leur quantité. Ces Etats pourraient également s'interdire d'acquérir certains types d'armement lourd extrêmement coûteux (chasseurs ultramodernes, frégates, sous-marins) qui ne correspondent à aucune menace stratégique identifiée. Car comme ont pu le faire remarquer certains experts, les armes sont soit au service d'une ambition, soit destinée à faire face à une menace réelle.

9. Organisation de patrouilles communes (maritimes, terrestres et aériennes) pour lutter contre les trafics transfrontaliers en tous genres. Cette mesure pourrait s'accompagner de la mise en place d'un réseau transfrontalier de communications pour accroître la confiance et préparer le terrain à des coopérations ultérieures plus ambitieuses. L'organisation de patrouilles conjointes le long des frontières aurait un triple bénéfice : permettre le contact direct entre militaires, montrer que les uns et les autres n'ont rien à cacher dans ces zones et partager le fardeau financier du contrôle des frontières.

10. Création d'un corps maghrébin de gardes-frontières et/ou de gardes-côtes qui aurait pour mission la surveillance aussi bien des frontières intermaghrébines que des frontières extérieures au Maghreb. Cette mesure, au même titre que l'organisation de patrouilles communes, contribuerait à lutter plus efficacement contre les trafics frontaliers et le crime organisé tout en réduisant les coûts pour chacun des Etats impliqués.

11. Création d'un registre maghrébin d'armes pour que chacun soit au courant des armements dont disposent les autres, afin d'accroître sensiblement la transparence. Un tel registre serait d'autant plus pertinent que les pays maghrébins étant importateurs nets d'armes (ils ne produisent pas d'armement), il leur serait difficile de tricher en n'y faisant pas figurer les armes produites sur place. Dans cette même logique, les Etats maghrébins pourraient s'entendre pour maîtriser la prolifération des missiles balistiques (au potentiel fortement déstabilisateur) afin de limiter les risques d'une course aux armements dans ce domaine.

12. Restructuration des forces armées, afin de réduire leur nombre et dégager davantage de moyens pour financer les autres secteurs permettant d'accroître le développement économique et social des populations, diminuant par là même les frustrations et la radicalisation des sociétés. Cette mesure pourrait déboucher à terme sur la professionnalisation partielle ou totale des forces armées, secteur dans lequel l'OTAN dispose d'une précieuse expertise dont elle se réjouirait de faire bénéficier les Etats maghrébins.

Dans les autres domaines :

13. Mise en place d'un « téléphone rouge » entre les dirigeants des Etats maghrébins, de manière à offrir à chacun un moyen de communication fiable et immédiat permettant de dissiper préventivement les malentendus et diminuer par là même les risques de tensions.

14. Ouverture des frontières là où elles sont encore fermées, accompagnée, le cas échéant, de la mise en place d'observateurs internationaux pour surveiller ces frontières.

15. Signature d'un accord multilatéral de non-agression par lequel les Etats maghrébins s'engageraient à ne pas lancer d'opérations militaires hostiles les uns envers les autres.

16. Relance des consultations dans le cadre de l'Union du Maghreb Arabe (UMA) et établissement de contacts entre l'OTAN et cette organisation. Une telle mesure pourrait mettre les pays maghrébins au pied du mur et les contraindre à prendre leurs responsabilités pour raviver la dynamique de l'UMA.

17. Création d'une agence conjointe intermaghrébine de recueil du renseignement dans le domaine de la lutte antiterroriste, de manière à fédérer les coopérations bilatérales qui existent déjà dans ce domaine entre les principaux Etats maghrébins.

18. Création d'une Force maghrébine de protection civile destinée à mettre en commun, dans un cadre régional, les moyens nationaux de secours et d'assistance pour répondre aux catastrophes naturelles, d'origine humaine ou non. Une telle Force, qui pourrait agir au Maghreb et même au-delà, contribuerait grandement à l'établissement de la confiance et au renforcement de l'interopérabilité, a fortiori compte tenu de l'implication des militaires dans ce type de mission. Cette proposition, qui s'inscrit en droite ligne dans les travaux amorcés dans le cadre du « 5 + 5 », pourrait bénéficier de l'expertise reconnue de l'OTAN dans le domaine des plans civils d'urgence.

19. Mise en place de programmes communs d'éducation dans des matières « non politiquement sensibles ».

20. Concertation accrue dans le domaine économique de manière à porter les échanges commerciaux intermaghrébins de 2,5 % (aujourd'hui) à 10 % à moyen terme.

Pour naïve et irréaliste qu'elle puisse paraître, cette liste de vingt propositions pourrait constituer un cadre pertinent en vue de l'élaboration d'une « feuille de route » destinée à rétablir la confiance au Maghreb, contribuant ainsi à dynamiser le Dialogue méditerranéen et à restaurer un dialogue Sud-Sud constructif et ambitieux.

Au Maghreb, le voisin est bien souvent perçu comme l'adversaire, ce qui implique que la restauration de la confiance ne peut résulter que d'une démarche politique impulsée par le plus haut niveau. Une telle démarche visant à établir la transparence et à restaurer la confiance entre voisins paraît d'autant plus pertinente que les coopérations transfrontalières existent de fait, même lorsque les frontières sont officiellement fermées. Elle le serait d'autant plus que les régimes maghrébins perçoivent d'abord et avant tout la menace comme venant de l'intérieur, et non pas de l'extérieur. Bien souvent, la menace extérieure est mise en scène et la confrontation est volontairement exagérée, alors même que le Maghreb est une région relativement stable et homogène comparée au Machrek. A l'inverse de leurs dirigeants, les peuples ressentent en outre une forte solidarité intermaghrébine qui devrait inciter à davantage de transparence.

7 – Contribuer à renforcer la sécurité dans l'arc sahélien

Les faits divers n'ont pas manqué ces derniers mois pour stigmatiser l'insécurité et la recrudescence du terrorisme

et de la criminalité dans l'arc sahélien: prises d'otages, exécution de ressortissants occidentaux, affrontements armés, saisies de drogue, découvertes de dépôts d'armes[16]. Les parties concernées s'efforcent pour l'instant de faire face à cette nouvelle menace en privilégiant la coopération bilatérale, avec un niveau de résultat variable, ou multilatérale, sans impliquer toutefois l'ensemble des Etats concernés[17] , limitant par là même l'efficacité des mesures envisagées. Le Sahel suscite en effet les convoitises : l'or, le pétrole, le gaz, le fer, le phosphate, le cuivre, l'étain et l'uranium sont autant de richesses qui nourrissent les convoitises de puissances désirant s'en assurer le contrôle. De leur côté, les narcotrafiquants créent de nouveaux marchés nationaux et régionaux dans cette région pour acheminer leurs produits. Ayant besoin de sécuriser le transit de leurs marchandises à travers l'arc sahélien, ces narcotrafiquants recourent à la protection que peuvent apporter, par leur parfaite connaissance du terrain, les groupes terroristes[18] et les différentes dissidences, concourant de ce fait à leur financement.

Les problèmes étant liés les uns aux autres et le financement du terrorisme s'étant depuis longtemps affranchi des frontières, il serait logique que l'OTAN s'intéresse davantage à cette question et qu'elle propose de l'intégrer au Dialogue méditerranéen. Ce serait d'autant plus logique que les enjeux euro-méditerranéens trouvent désormais leur prolongement naturel le long de l'arc sahélien. Elargir le champ du partenariat entre l'OTAN et les pays maghrébins au renforcement de la sécurité dans l'arc sahélien permettrait en outre d'accroître sensiblement la coordination sécuritaire dans cette région, tout en associant à cet effort l'ensemble des pays maghrébins qui se sentent tous concernés par cette menace qui, pour être diffuse, n'en est pas moins réelle. Car l'insécurité dans cette zone accroît considérablement la corruption, affaiblit l'emprise des Etats, mine leur crédibilité et renforce l'aura et les moyens des mouvements terroristes que l'OTAN et les gouvernements maghrébins combattent avec la même vigueur, chacun sur des fronts différents. L'OTAN ne peut donc pas ignorer cette question, même s'il est évident qu'une réponse à ce défi ne peut être que globale et doit impliquer, là encore, une concertation plus étroite avec l'Union européenne et les organisations régionales actives dans la zone, qu'il s'agisse de la Ligue arabe, de l'Union africaine ou de l'Union du Maghreb arabe. L'Alliance atlantique pourrait utilement jouer le rôle d'interface diplomatique pour coordonner la définition de politiques de sécurité concertées et faciliter leur mise en œuvre. Tous les experts s'accordent sur ce point.

L'implication de l'Alliance sur ce nouveau front ne se ferait bien évidemment pas de manière directe – il n'est pas question de lancer une opération de l'OTAN pour sécuriser l'arc sahélien – mais par le biais du Dialogue méditerranéen, à travers la coopération militaire et technique, mais aussi par la voie du dialogue politique multilatéral. Cette question n'a pour l'instant pas fait l'objet de discussions formelles, ni entre Alliés, ni dans le cadre du partenariat, mais elle pourrait utilement être mise à

[16] Laurence Ammour, « An assessment of crime related risks in the Sahel », *Research Paper n° 53*, NDC, Rome, novembre 2009. Voir également Mehdi Taje, « Vulnérabilités et facteurs d'insécurité au Sahel », note publiée par le Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest de l'OCDE, août 2010.

[17] Telle l'initiative quadripartite adoptée le 21 avril 2010 par l'Algérie, la Mauritanie, le Mali et le Niger créant un état-major opérationnel conjoint à Tamanrasset pour faire face aux nouvelles menaces dans l'arc sahélien. Cette initiative exclut cependant le Maroc, la Tunisie et la Libye, trois acteurs majeurs concernés par la recrudescence de l'insécurité dans cette région.

[18] Tel que le groupe Al Qaïda au Maghreb islamique (AQMI).

l'ordre du jour des prochaines réunions ministérielles du Dialogue méditerranéen, que ce soit dans un cadre formel « 28 + 7 » ou dans un cadre plus informel « 28 + n ». Elle constituerait une opportunité rare de faire progresser ce partenariat en satisfaisant ceux qui veulent davantage de coopération militaire et ceux qui souhaitent davantage de concertation politique dans un cadre multilatéral, tout en rassurant ceux qui regrettent son manque d'ambition.