



RESEARCH PAPER

Academic Research Branch - NATO Defense College, Rome - No. 28 – September 2006

Contents

Editorial <i>Laure BORGOMANO-LOUP</i>	1
L'OTAN, l'Union européenne et leurs offres de coopération en Méditerranée <i>Hélène PRESTAT</i>	2
April-July 2006 NDC Research Activities	8



Research Paper

NATO Defense College
Collège de Défense de l'OTAN
Academic Research Branch
Via Giorgio Pelosi, 1
00143 Rome – Italie

Directeur de publication:
Jean Dufourcq

Assistante de publication:
Laurence Ammour

web site: www.ndc.nato.int
e-mail: research@ndc.nato.int

Imprimerie CSC Grafica
Via A. Meucci, 28
00012 Guidonia - Rome - Italie

© NDC 2006 all rights reserved

Editorial

Plus que jamais la question de la sécurité en Méditerranée est à l'ordre du jour. Plus que jamais également la communauté transatlantique peine à trouver en ce domaine une politique concertée. En effet, en matière de coopération de sécurité dans le bassin méditerranéen, l'OTAN et l'Union européenne juxtaposent leurs efforts plus qu'elles ne les coordonnent, au détriment de tous les acteurs concernés.

C'est le mérite du travail d'Hélène Prestat, jeune diplômée de relations internationales de la Sorbonne et stagiaire au printemps 2006 à la Branche recherche du Collège de Défense de l'OTAN, que d'analyser les raisons de cette difficulté et de proposer quelques pistes d'action commune.

L'auteure s'attache tout d'abord à clarifier les visions stratégiques différentes de chacune des organisations concernant cette zone et détaille ensuite l'essentiel du contenu des cadres de coopération actuellement mis en œuvre. Pour l'OTAN, la Méditerranée est avant tout un lieu de transit dont il convient d'assurer le contrôle: transit des ressources énergétiques, contrôle des flux illégaux d'armes et de population, protection contre l'établissement de réseaux terroristes. Il en résulte une coopération avant tout sécuritaire, fondée sur des programmes militaires concrets. L'Union européenne pour sa part adopte une vision plus large de la sécurité –économique, sociétale, culturelle, politique, militaire – et fait de la solidarité et du voisinage les deux concepts clés d'une coopération diversifiée. En matière de sécurité cependant, ni l'une ni l'autre de parviennent à répondre de façon totalement convaincante aux attentes des riverains du Sud. Les limites tiennent autant aux contradictions politiques internes de chacune des deux organisations qu'à l'absence d'intégration régionale des partenaires méditerranéens. Cela est désormais bien connu.

Tout en suggérant de dépasser ces contradictions, Hélène Prestat propose de faire de cette diversité d'approche un atout et non plus une contrainte. La lutte contre le terrorisme, en particulier, est un exemple intéressant de «coopération vertueuse». Dans ce domaine, l'OTAN agit essentiellement par le biais de la surveillance maritime (opération Active Endeavor) et de la formation militaire. L'Union européenne développe des programmes s'attaquant aux causes politiques et économiques du terrorisme et propose en outre des coopérations sectorielles (justice, police, renseignement). Les pays du sud quant à eux ont noué des coopérations bilatérales avec les Etats-Unis et les pays membres de l'OTAN et de l'UE. Les deux organisations pourraient donc capitaliser leurs acquis réciproques pour développer une coopération concertée avec les pays du Sud dans ce domaine. Les trois acteurs y trouveraient leur compte: l'OTAN y améliorerait son image, l'UE démontrerait ses capacités sécuritaires et les pays du Sud, délaissant leurs rivalités nationales, s'engageraient dans une coopération régionale renforçant leurs capacités de proposition.

Laure BORGOMANO-LOUP, Conseiller de recherche, Branche recherche

NB: The views expressed in this issue are the responsibility of the authors and should not be attributed to the NATO Defense College or the North Atlantic Treaty Organisation.

Les opinions exprimées dans ce numéro sont celles de leurs auteurs et ne peuvent être attribuées ni au Collège de Défense de l'OTAN ni à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord.

L'Otan, l'Union européenne et leurs offres de coopération en Méditerranée

Hélène PRESTAT¹

Deux visions stratégiques se concurrencent en Méditerranée

La zone méditerranéenne est d'intérêt stratégique pour l'Otan et l'Union européenne, en tant que zone située au flanc Sud de l'Europe, identifiée depuis la fin de la Guerre froide comme source de multiples risques pour la sécurité euro-méditerranéenne et euratlantique.

La vision de la région méditerranéenne développée par l'Otan tend à reprendre la vision stratégique américaine exprimée à travers le concept de « Grand Moyen-Orient », défini dans le cadre de la *Broader Middle East and North Africa Initiative* présentée par l'administration Bush lors du Sommet du G8 de Sea Island (février 2004). Cette vision relève d'un axe Ouest-Est, basée sur une perception de la région comme zone de transit pour l'acheminement des ressources énergétiques de la péninsule arabique - et par extension du Caucase, de la Mer Noire et d'Asie centrale - vers les débouchés occidentaux. Stratégiquement moins important, le bassin méditerranéen *stricto sensu* tend à devenir une zone de ressources énergétiques non négligeable, l'Algérie,² la Mauritanie depuis février 2006,³ la Libye, et la zone du Sahara occidental⁴. Une concurrence accrue dans la région pour l'approvisionnement en pétrole est notable, en Algérie notamment, avec le projet de mémorandum d'entente entre la firme Sonatrach et la firme russe Gazprom, discuté lors de la visite de Vladimir Poutine à Alger en mars 2006, alors qu'était adopté le même mois un partenariat stratégique avec la Corée du Sud⁵.

Le bassin est aussi une zone de pré-positionnement des forces, nécessaire pour garantir une capacité de projection vers les théâtres Proche et Moyen orientaux et vers le flanc Ouest de l'Asie Centrale - et, au-delà, vers les puissances régionales telles que la Chine, l'Inde, la

Russie et l'Iran. Pour les Etats-Unis, il s'agit à la fois de garantir la protection de l'Etat d'Israël et le maintien d'une capacité permanente de stationnement des forces, associée au concept stratégique de *preemptive war*. Dans le cas de l'Otan, le concept de partenariat - évoluant vers un concept de partenariats « flexibles » qui sera discuté lors du prochain sommet de Riga - tend à atténuer la nécessité de forces pré-positionnées permanentes, les modalités d'action évoluant vers une action conjointe avec des « partenaires globaux » de plus en plus éloignés de la zone transatlantique.⁶ L'intérêt stratégique des partenaires méditerranéens est renforcé, au regard des gains de légitimité dans le cadre d'opérations conjointes futures.

La lutte mondiale contre le terrorisme et contre la prolifération des armes de destruction massive lancée en 2002 par l'Administration Bush justifie l'intérêt renouvelé des Etats-Unis et de l'Otan pour la région, identifiée comme une zone de transits et de trafics illégaux, mais également du fait de l'identification de zones qui, en l'absence d'un contrôle étatique rigoureux du territoire, peuvent servir de refuge aux réseaux terroristes, comme dans le cas du Sahara occidental.⁷

Selon cet axe Ouest-Est, la perception américaine de la région tend à s'élargir, rassemblant des pays aux caractéristiques politico-sécuritaires et aux besoins différents : le *Broader Middle East* correspond à une zone qui s'étend de la façade atlantique (Mauritanie) aux frontières Ouest de l'Asie centrale (Pakistan). L'Otan a opté pour une différenciation des régions méditerranéenne et moyen-orientale avec le lancement de l'Initiative de Coopération d'Istanbul lors du Sommet d'Istanbul en juin 2004, tenant compte des craintes des pays du bassin de voir leur identité méditerranéenne « diluée » dans un ensemble plus vaste. Il faut noter également un déplacement du centre de gravité de la région, jusque-là organisé autour du conflit israélo-palestinien, vers des pays situés plus à l'Est, perçus

¹ Stagiaire à la branche recherche du Collège de Défense de l'OTAN de février à juillet 2006, diplômée en relations internationales de l'université de Paris 1-Panthéon Sorbonne.

² Chérif Ouzano, « Comment est gérée la manne pétrolière ? », *Jeune Afrique l'Intelligent*, 19 octobre 2005.

Mireille Duteil, « Algérie, la fièvre capitaliste », *Le Point*, 6 octobre 2005.

³ La production quotidienne du gisement offshore de Chinguitti est estimée à 75.000 barils/jour, *PanaPress*, 24 février 2006.

⁴ « USA, pétrole et Sahara occidental », *Le blog des finances*, 30 octobre 2005.

⁵ « Vers une alliance énergétique Moscou-Alger », *Le Figaro*, 6 avril 2006.

« L'Algérie et la Corée du Sud signent une déclaration de partenariat stratégique », *Xinhua*, 12 mars 2006.

Notons également qu'un accord récent visant à renforcer la coopération entre la Mauritanie et la Chine a été signé. « Pékin et Nouakchott signent un accord de coopération », *AFP*, 21 mai 2006.

⁶ Conférence de presse du Secrétaire Général (Réunion des ministres des Affaires étrangères de l'Otan) à Sofia, 27 avril 2006.

⁷ Les experts américains soupçonnent notamment la présence du *Groupe de prédication salafiste et de combat*. Le Maroc s'est récemment inquiété des risques d'infiltration d'autres groupes islamistes, *Reuters*, 15 mai 2006.

comme instables et menaçants - Afghanistan, Iraq, Iran. La vision des pays européens bordant la Méditerranée s'organise selon un axe Nord-Sud, qui a pour origine leur mitoyenneté et leurs relations historiques avec les pays de la rive Sud. Cet axe traduit aussi une proximité socioculturelle qui unit les deux rives de la Méditerranée. Cette configuration suit également les lignes de flux – humains et commerciaux, légaux ou non – souvent sources de tensions, les pays européens mettant de plus en plus l'accent sur les problèmes sécuritaires liés à cette question. De ces proximités Nord-Sud découle une vision européenne « différenciée » de la région méditerranéenne dans son ensemble, organisée en sous-régions : la Méditerranée occidentale - qui fait d'ailleurs l'objet de deux cadres de coopération spécifiques -,⁸ la Méditerranée orientale - qui englobe les pays des Balkans, la Grèce, la Turquie, Chypre et l'Égypte-, le Moyen-Orient et les pays de la Péninsule arabique. Cette vision spécifique influe sur l'approche particulière définie par l'Union européenne en 1995 à l'égard des partenaires méditerranéens du Processus de Barcelone. Cependant, la nouvelle Politique Européenne de Voisinage, lancée avec la communication de la Commission européenne du 11 mars 2003,⁹ brouille cette vision plus qu'elle ne la complète en opérant une individualisation « au cas par cas » de la coopération avec les pays du Sud de la Méditerranée. Reste à démontrer, et aux Africains eux-mêmes.

Evolution de l'offre de coopération de l'Otan vis-à-vis de la zone méditerranéenne «élargie»

L'effondrement du bloc soviétique, en remettant en cause la raison d'être de l'Alliance atlantique, l'a conduite à s'interroger sur sa mission et sur l'étendue de ses zones d'action. L'Otan a évolué en substituant à l'approche défensive caractéristique de la Guerre froide une approche offensive de projection en dehors de la zone transatlantique pour couvrir une gamme élargie d'interventions – maintien de la paix, protection civile et intervention humanitaire –, nécessitant une réflexion sur cette évolution. Avec l'engagement de l'Alliance dans la lutte globale contre le terrorisme, l'intérêt pour les pays de la zone méditerranéenne s'accroît d'autant plus au regard des facteurs d'instabilité – démographiques, énergétiques, économiques – et de l'émergence de nouvelles menaces - terrorisme et prolifération. Et l'Otan, en opérant de plus en plus dans des régions éloignées de sa zone d'action traditionnelle, a davantage besoin de partenaires situés

dans ces nouveaux théâtres d'interventions,¹⁰ soulevant un problème d'interopérabilité que le dialogue avec les partenaires doit résoudre. Ces constats stratégiques impliquent une modification des offres de coopération à l'égard de la Méditerranée « élargie ».

Le Dialogue méditerranéen de l'Otan

Lancé en 1994, ce cadre d'échanges sur les questions de sécurité a pour objectif initial de promouvoir l'Otan auprès des pays du Sud de la Méditerranée généralement méfiants à son égard, alors que des initiatives concurrentes sont mises en œuvre dans la région¹¹. Lors du Sommet de Prague (21 et 22 novembre 2002), il est affirmé que la première version du Dialogue méditerranéen doit évoluer vers un véritable cadre de coopération, en cohérence avec la nécessaire adaptation de l'Alliance au nouveau contexte stratégique et à l'émergence de nouveaux impératifs de sécurité, comme l'interdépendance croissante entre la région méditerranéenne et la sécurité transatlantique. Mais cette évolution souhaitée débouche difficilement sur la seule structuration plus formelle des échanges avec les pays de la région.

Le souhait de faire évoluer l'action de l'Otan dans la zone est davantage concrétisé lors du Sommet d'Istanbul (28 juin 2004), qui élève le dialogue au rang de véritable partenariat, en s'inspirant, bien que marginalement, du Partenariat pour la Paix (PpP)¹² et en adoptant les principes de non-discrimination entre partenaires et d'autodifférenciation – liberté de choix des activités en fonction de leurs besoins et priorités. En plus des axes de coopération habituels, le partenariat doit encourager la réalisation de l'interopérabilité entre forces armées en vue d'une participation à terme à des opérations de l'Otan, ainsi que la réforme des politiques de défense, modernisation des forces armées, rationalisation des dépenses, rénovation des relations civilo-militaires. Il met l'accent sur la protection civile, la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et contre le terrorisme.

Si les activités de coopération proposées dans le cadre du DM ont augmenté et ont été diversifiées depuis son lancement, les pays partenaires du Sud en demandent davantage et souhaitent augmenter leur participation aux activités de l'Otan. Or, une réunion entre le Conseil de l'Atlantique Nord et les pays du DM (format 26+7) s'est tenue à Rabat les 6-7 avril 2006 durant laquelle les participants ont fait le bilan et réfléchi aux futures perspectives du DM ; elle illustre l'avancée relative des propositions dans ce domaine. Il a notamment été décidé

⁸ Le dialogue 5+5 et l'initiative « sécurité et défense » au format 5+5 regroupent 10 Etats: la France, l'Espagne, le Portugal, l'Italie, Malte, le Maroc, la Mauritanie, l'Algérie, la Tunisie, la Libye.

⁹ Intitulée « L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud ».

¹⁰ Ainsi, la question de la mise en œuvre de nouveaux partenariats « flexibles » avec l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Japon, et la Corée du Sud sera abordée lors du prochain sommet de l'Otan prévu cet automne à Riga.

¹¹ Le Dialogue méditerranéen de l'OSCE et le Processus de Barcelone de l'Union européenne datent de 1994 et 1995.

¹² Si le DM a le même objectif de stabilisation des flancs de l'Europe, il n'emploie ni sa structure, ni ses instruments, et il n'implique aucune perspective d'intégration.

d'étudier les modalités d'une participation future de l'Algérie, d'Israël et du Maroc à l'opération *Active Endeavour*,¹³ alors que le domaine de la lutte contre le terrorisme est identifié comme le mieux adapté à une plus grande coopération pratique avec les partenaires méditerranéens. La perspective d'une participation accrue aux exercices ainsi qu'aux opérations de l'Otan,¹⁴ relève donc avant tout de la volonté politique des alliés de répondre aux attentes des pays du Sud, mais elle est aussi conditionnée par l'interopérabilité des forces, qui n'est pas sans soulever des difficultés.¹⁵

Le 10^{ème} anniversaire du DM (les 8 et 9 décembre 2004) a permis une amélioration de l'offre politique faite aux partenaires méditerranéens avec le lancement de rencontres régulières entre les Chefs d'Etat Major des Armées, les ministres de la Défense et des Affaires étrangères, et entre le Conseil de l'Atlantique Nord et les représentants des pays partenaires, visant à instaurer un ancrage institutionnel du dialogue ainsi qu'une plus grande visibilité.¹⁶ Au format 26+7, ces réunions répondent à une demande des partenaires du Sud en favorisant l'émergence d'un débat commun sur la sécurité dans la région. Mais la dimension politique du partenariat demeure insuffisante ; les pays méditerranéens du DM déplorent l'absence d'un document cadre « fondateur » définissant les bases et les perspectives politiques du partenariat et ils souhaiteraient que les rencontres multilatérales fassent l'objet d'une déclaration conjointe. A l'inverse, des décisions répondant à ces attentes sont très appréciées, comme la création de bureaux de liaison au sein même du QG de l'Otan, le SHAPE à Mons. Mais en l'absence de toute perspective de participation à la planification et à la décision, la dimension partenariale, et donc politique, du DM demeure marginale.

L'initiative de Coopération d'Istanbul (ICI)

Dans une perspective identique à la *Broader Middle East and North Africa Initiative* lancée par l'Administration Bush en février 2004, l'Otan a souhaité intégrer au DM des pays de la région Moyen-orientale. Face aux inquiétudes des partenaires méditerranéens, une nouvelle offre de coopération bilatérale distincte du DM a été proposée aux Etats du Conseil de Coopération du Golfe (CCG) lors du Sommet d'Istanbul (28 juin 2004), et elle est destinée à s'ouvrir à l'ensemble des pays de la région qui

souhaiteraient y participer. Cette proposition intervient alors que l'Otan évolue vers une organisation à vocation plus globale par le biais de ses partenariats, mais aussi au regard de l'intérêt stratégique de la région du Golfe – réserves pétrolières, zone de pré-positionnement entre le bassin méditerranéen oriental et les théâtres afghan et irakien – et de son instabilité croissante.

L'Initiative de coopération d'Istanbul propose des activités identiques à celles du DM et elle met également l'accent sur la sécurisation des frontières – contrôle des transits et trafics illégaux – et le contrôle du territoire. Instaurées récemment, des rencontres ont eu lieu afin d'en définir la structure institutionnelle et les moyens à mettre en œuvre¹⁷ ; les pays de l'ICI non membres de l'Alliance devraient être associés aux travaux du Groupe sur l'Initiative de Coopération d'Istanbul, chargé de définir les procédures visant à établir une liste d'activités qui pourront être proposées, puis veiller à leur mise en œuvre. L'ICI semble plutôt bien accueillie par les pays du CCG, qui montrent un intérêt pour une coopération dans le domaine de la surveillance et de la sécurisation des frontières, lié à la lutte contre le terrorisme. L'initiative est également identifiée par les gouvernements comme un moyen de diversifier les sources d'influence et de protection dans la région, signifiant que l'Alliance n'est pas d'abord perçue comme le « bras armé des Etats-Unis » mais aussi comme moyen de diminuer la dépendance sécuritaire à leur égard, dans un contexte régional instable.

A travers cette autre enceinte de coopération, l'Otan peut mettre en avant sa capacité, en tant qu'acteur régional, à contribuer politiquement aux dossiers régionaux, comme le processus de paix israélo-palestinien, sous les conditions générales de l'accord des deux parties et d'un mandat des Nations Unies. Si cette possibilité est mentionnée par le Secrétaire Général, il précise néanmoins que la position actuelle de l'Otan est de soutenir politiquement les démarches du Quartet.¹⁸ Certaines analyses identifient également l'intégration à terme de l'Irak, du Yémen et de l'Iran à l'ICI comme une garantie de la stabilité régionale. A plus court terme, un rapport de l'Assemblée parlementaire de l'Otan envisage qu'elle puisse servir de « plate-forme » diplomatique pour coordonner les actions des alliés envers l'Iran, sans aller au-delà de cette seule fonction d'enceinte de concertation¹⁹. Le futur rôle de l'Otan dans la région

¹³ Opération de sécurisation des voies de navigation et de contrôle des trafics illégaux en Méditerranée occidentale (lancée en 2001).

¹⁴ L'Égypte, la Jordanie, et le Maroc ont participé à des opérations de maintien de la paix conduites par l'Otan dans les Balkans dans le cadre de la SFOR (sauf l'Égypte) et de la KFOR.

¹⁵ Cas notamment avec la question de la mise en œuvre de l'Accord sur le statut des forces qui a pour objectif de favoriser la participation des pays du DM aux exercices Otan / PpP qui leur sont ouverts.

¹⁶ La première réunion des Ministres de la défense au format 26+7 s'est déroulée à Taormina (Sicile) le 10 février 2006, et pour la première fois la réunion entre le Conseil de l'Atlantique Nord et des pays du DM (26 représentants des pays alliés+7) s'est déroulée dans un pays méditerranéen partenaire à Rabat, les 6 -7 avril 2006.

¹⁷ Une conférence a réuni au Qatar des hauts responsables de l'Otan, des représentants de la société civile et les dirigeants des Etats du Golfe, le 1^{er} décembre 2005.

¹⁸ Intervention du Secrétaire général de l'Otan à l'occasion de sa visite en Israël, le 24 février 2005.

¹⁹ « Nato and Persian Gulf Security », Session annuelle 2005, Assemblée parlementaire de l'Otan.

mériterait d'être précisé puisque plusieurs pistes pour un rôle politique conséquent dans la région sont discutées, alors que les représentants de l'Alliance n'ont cessé de répéter qu'elle n'a pas vocation à dépasser son cadre d'action actuel, « l'Otan n'[ayant] pas de politique à l'égard du Moyen-Orient, mais un ensemble de propositions d'activités pratiques à l'égard des pays de la région ».

Les activités militaires de coopération proposées par l'Otan répondent aux besoins de ses partenaires méditerranéens, comme la modernisation des forces armées pour les partenaires du DM et le contrôle du territoire pour ceux de l'ICI. L'Alliance est également perçue comme une protection complémentaire des Etats-Unis, associant des modalités de coopération moins contraignantes et déstabilisatrices. A cet égard, elle doit gérer des attentes fortes et croissantes de la part de ses partenaires du Sud.

Si l'image de l'Alliance a évolué auprès des gouvernements, elle demeure négative auprès de leurs populations. Les activités de diplomatie publiques mises en œuvre sont encore insuffisantes pour parvenir à modifier les perceptions négatives de l'Otan comme organisation mettant en œuvre la politique américaine.

L'organisation doit donc continuer à différencier sa politique de celle de court terme mise en œuvre par les Etats-Unis dans la région, et qui montre actuellement ses limites.²⁰ Il est important que l'Alliance renforce la distinction entre Méditerranée et Moyen-Orient en adaptant davantage les initiatives à leurs spécificités sous-régionales et qu'elle mette en œuvre une stratégie de long terme en coresponsabilité avec ses partenaires du Sud.

Dans le cadre du DM, l'Otan doit ainsi concrétiser le partenariat que les pays méditerranéens réclament. Elle a tout à gagner à les voir émerger comme partenaires véritables avec lesquels des opérations conjointes pourront être menées, induisant des gains en termes de coût, mais surtout en termes de légitimité.

Modification de l'offre européenne vis-à-vis des partenaires méditerranéens

Le Processus de Barcelone

Défini par la déclaration de Barcelone du 28 novembre 1995, qui détermine un nouveau cadre de référence pour les relations euro-méditerranéennes, le Processus de Barcelone (PB) repose sur des principes fondamentaux, reflets de la vision européenne d'alors des problèmes de la zone. Elle définit un partenariat multilatéral, reposant sur des relations d'égalité et sur le dialogue entre ses

participants, l'approche privilégiée étant de résorber les fractures diverses – économique, sociale, démocratique – entre les rives nord et sud en établissant une convergence des perceptions, selon le principe de codécision. Rétrospectivement, les dix ans du PB ont été jugés décevants par les pays méditerranéens et européens au regard des attentes que le partenariat avaient suscitées. Le bilan du volet « politique et sécurité » a été d'autant plus sévère en comparaison des avancées du volet « économique et financier » que les dossiers traités et les tensions politiques régionales ont induit des blocages récurrents dans la mise en œuvre de ce volet.

La conférence de Valence (22-23 avril 2002) avait pourtant confirmé la volonté des partenaires de renforcer la dimension politique du PB et amorcé de nouvelles pistes visant à dynamiser le volet « politique et sécurité » : lancement de « l'initiative nouveaux voisins » par la Commission européenne, prémisse de l'actuelle Politique européenne de voisinage ; introduction de mesures pour la bonne gouvernance et la démocratisation dans la région ; développement d'un programme de coopération dans le domaine « Justice et Affaires intérieures ». La volonté de concrétiser ces avancées, d'aller au-delà, et de pallier le déficit récurrent d'actions proposées aux partenaires méditerranéens, a contribué à créer une forte attente à l'égard des décisions devant être prises lors du Sommet anniversaire qui s'est tenu à Barcelone en novembre 2005. Or, l'échec de ce sommet a créé un malaise en mettant au jour la différence des perceptions entre partenaires du Nord et du Sud concernant la sécurité en Méditerranée. La monopolisation de l'agenda politique par la question de la démocratisation des régimes du Sud et par le problème de la gestion des migrations Nord-Sud, selon une vision sécuritaire des problèmes de la région a été vivement critiquée par les pays du Sud.²¹

L'introduction de la conditionnalité des aides européennes à l'avancée des réformes démocratiques des régimes méditerranéens a ainsi été dénoncée comme contraire au principe de partenariat. La politique européenne a aussi été perçue comme contradictoire en ce qu'elle a semblé se conformer à l'objectif d'imposition de la démocratie aux régimes arabes, après que l'Union européenne ait critiqué cette exigence. Les politiques d'immigration des pays européens, de plus en plus restrictives, sont également un sujet d'inquiétude des partenaires du Sud, qui décrédibilisent les intentions européennes à l'égard de la région méditerranéenne.

Les partenaires méditerranéens dénoncent davantage « l'illusion de partenariat », le PB ne reflétant que la seule vision européenne de la sécurité en Méditerranée, fondée sur la perception du Sud comme une source de menace. Leur déception est d'autant plus grande que le PB a

²⁰ Notamment sur la question de la démocratisation des régimes arabes au regard du dilemme actuel entre des réformes de façade préservant le *statu quo* politique et l'établissement d'un dialogue avec les partis islamistes « modérés » élus démocratiquement.

²¹ Certains chefs d'Etat ont ainsi exprimé leur désaccord avec l'agenda de la rencontre en boycottant le sommet, comme les présidents égyptien et tunisien, les rois du Maroc et de Jordanie et le Premier ministre israélien.

suscité de grandes attentes et ils le considèrent malgré tout comme le cadre le mieux adapté pour réaliser la stabilisation et le développement de la région. Malgré ce bilan mitigé, l'Union européenne rénove son approche euro-méditerranéenne en mettant en œuvre un nouveau cadre de coopération, destiné à dynamiser le volet « politique et sécurité » du PB.

La Politique européenne de voisinage

La Politique européenne de voisinage (PEV) à l'égard des pays méditerranéens lancée par la Communication de la Commission européenne du 11 mars 2003²² décline pour la région un cadre destiné initialement aux pays voisins de l'Est, dans la perspective d'une adhésion à terme.

Conçue et dirigée essentiellement par la Commission européenne, la PEV établit une coopération bilatérale avec chacun des pays partenaires, selon le principe de différenciation avec la mise en œuvre de plans d'action conçus au « cas par cas ». L'objectif est de rationaliser la coopération avec les partenaires du Sud en introduisant des clauses de conditionnalité de l'aide à la réalisation de réformes économiques et démocratiques. Si la PEV a été présentée aux pays partenaires méditerranéens comme complémentaire du PB, présentant une approche différente sans le remettre en cause, ces derniers ont accueilli cette nouvelle initiative par de nombreuses interrogations. Dans un premier temps, la diversification des offres européennes à leur égard crée une certaine confusion, mais ils s'inquiètent surtout du principe de conditionnalité de l'aide, ainsi que du statut « flottant » de partenaires bénéficiant de la plus grande intégration possible à l'Union européenne, mais maintenus aux limites de l'adhésion. La nouvelle initiative remet également en cause les principes fondateurs du Partenariat Euromed : si le traitement global des problèmes de la zone est maintenu, la PEV s'oppose aux principes de multilatéralisme et d'égalité entre les partenaires - un statut de « partenaire privilégié » est d'ailleurs envisagé -, s'agissant de contourner ce qui a été identifié comme le principal obstacle à l'avancée du PB.²³ Enfin, la Commission européenne risque de privilégier des mécanismes économiques, selon son domaine de compétence, au détriment de la spécificité du volet « politique et sécurité ». Ainsi, la méthode managériale adoptée de *benchmarking* semble a priori mieux adaptée au suivi des réformes économiques qu'aux réformes de bonne gouvernance.²⁴

L'Union européenne a opté pour une approche plus pragmatique de la coopération euro-méditerranéenne, dans une perspective de court terme. La PEV provoque

également un certain scepticisme de la part des partenaires du Sud qui s'interrogent sur la stratégie européenne à leur égard et sur l'avenir du PB. Malgré cela, Israël, la Jordanie, le Maroc, l'Autorité palestinienne et la Tunisie ont déjà adopté un plan d'actions, le Liban, l'Égypte et l'Algérie devant prochainement y adhérer. Cependant, certains partenaires, comme la Tunisie, peuvent être tentés d'opérer un recentrage de leurs relations avec l'Union européenne vers d'autres cadres de dialogue spécifiques à la région méditerranéenne, comme l'initiative « politique et sécurité » au format 5+5.

Le bilan mitigé du volet « politique et sécurité » du PB ne signifie pas que les pays méditerranéens le rejettent. Ils dénoncent au contraire un partenariat dénaturé, en contradiction avec le projet initial auquel ils ont adhéré et auquel ils demeurent attachés.

Comme solution, l'Union européenne propose une approche pragmatique de court terme, ne résolvant pas le problème de la dérive sécuritaire européenne et du malaise Nord-Sud qui en découle. De par ses principes, le PB demeure le cadre le mieux adapté pour résoudre les fractures Nord-Sud à long terme et dissiper ce malaise. Or, si la PEV est conçue comme un moyen de le dynamiser, elle peut aussi l'affaiblir en le concurrençant.

En tant qu'organisation politique, l'Union européenne bénéficie d'instruments et de compétences multiples lui permettant de diversifier sa coopération avec les pays méditerranéens dans le domaine « politique et sécurité » - le PB, la PEV, la dimension méditerranéenne de la PESD.²⁵ Si la pluralité des domaines d'action est un avantage certain, elle semble insuffisamment exploitée. Deux options émergent pour le PB: (r)établir un partenariat en accord avec le projet auquel les pays méditerranéens ont adhéré en 1995 et multiplier les propositions d'activités dans le domaine « politique et sécurité ».

Les partenaires méditerranéens doivent prendre conscience que l'absence de projet commun concernant la sécurité régionale les enferme dans une position de réaction par rapport aux propositions faites. Leurs points de vue sont donc moins pris en compte que s'ils étaient regroupés en force d'initiative – comme cela semble se produire dans le cadre de l'initiative « sécurité et défense » au format 5+5.

La diversité des approches de sécurité en Méditerranée, une réalité à exploiter

Il n'existe pas de définition commune de la sécurité en Méditerranée au regard des différentes perceptions liées qui s'expriment dans la région. Il est ainsi révélateur que l'on

²²Intitulée « L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud ».

²³Dans le cadre du PB, l'obligation de consensus entre partenaires est une contrainte forte qui pèse sur le processus décisionnel, expliquant en partie les faibles progrès du volet « politique et sécurité ».

²⁴Et si elle a pu faire ses preuves auprès des ex-futurs adhérents de l'Est, il ne faut pas négliger le fort pouvoir de contrainte qu'a également eu la perspective d'adhésion.

²⁵La Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) intègre une dimension méditerranéenne définie lors du Conseil européen de Feira (19-20 juin 2000) avec l'adoption de la « Stratégie commune à l'égard de la région méditerranéenne ».

ne parle pas de « sécurité méditerranéenne » mais de « sécurité(s) en Méditerranée », qui diffère selon les cadres de coopération mais également selon les acteurs, méditerranéens et non méditerranéens, présents dans la région. Ces approches distinctes présentent cependant des objectifs communs et l'absence de vision unifiée de la sécurité en Méditerranée n'est pas nécessairement négative. Dans ce cas, des expertises variées peuvent offrir une véritable opportunité pour une action pertinente alliant des capacités et des approches diverses pour un traitement plus efficace des questions de sécurité dans la région.

L'Union européenne privilégie, à travers le PB et la PEV, un traitement global de la sécurité en Méditerranée, en agissant sur l'ensemble des facteurs qui y sont liés. Si l'Otan s'attache depuis 2004 à développer une dimension politique dans ses relations avec les pays de la Méditerranée « élargie », à travers le DM et l'ICI, le Secrétaire général de l'Alliance a rappelé à de nombreuses reprises que le « domaine d'action [de l'Otan] est avant tout celui de la coopération pratique en matière de sécurité ».²⁶ Cette différence fondamentale s'explique par la nature de ces deux organisations régionales et par les moyens dont elles disposent. Les principes européens d'égalité et de codécision entre partenaires sont très attractifs pour les pays du Sud, notamment sur les questions de politique et de sécurité, et leur remise en cause est en ce sens préoccupante. L'offre de l'Otan est jugée plus attractive dans le domaine militaire *stricto sensu* du fait du catalogue d'activités proposées, ainsi que de l'expertise apportée aux forces armées des pays du Sud. Mais ce seul atout montre des limites, cette coopération essentiellement militaire s'adressant à une région dont les besoins demeurent avant tout non militaires.

Il existe ainsi une complémentarité positive entre les atouts de ces deux organisations qu'il serait important d'explorer, étape nécessaire pour envisager une coopération efficace visant à atteindre les objectifs communs de pacification et de stabilisation de la région méditerranéenne. A titre d'exemple, une coopération vertueuse existe d'ores et déjà dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, l'Union européenne agissant sur ses multiples sources, l'Otan préparant la coordination et l'entraînement des forces des partenaires du Sud. Mais cette coopération « de fait » n'est en aucun cas une condition suffisante, et une coopération Otan-UE renforcée, voire institutionnalisée, ne peut s'envisager sans nécessité politique. La coopération développée dans la zone méditerranéenne devra conserver les caractéristiques de chacune des approches, l'intérêt étant d'allier des expertises différentes, compétentes dans leur domaine, et elle devrait être envisagée dans des domaines d'activités précis pour lesquels il existe une réelle plus-value. En ce sens, la lutte contre le terrorisme semble un domaine pertinent pour une coopération Otan – Union européenne renforcée en Méditerranée, puisqu'il

faut agir à la fois sur des facteurs relevant du « hard power » et du « soft power ».

Actuellement, ce choix politique ne semble pas être envisagé pour la région méditerranéenne, si la perspective d'une coopération renforcée avec l'Union européenne est positivement débattue au sein de l'Otan. Les partenaires européens souhaitent conserver une différenciation claire entre leurs offres et celles de l'Otan, cette dernière étant souvent perçue comme une succursale des Etats-Unis, ce qui pourrait délégitimer leur action auprès des opinions arabes, la perception positive que ces dernières ont généralement de l'Union européenne étant un de ses précieux atouts. Les politiques menées par l'Union européenne et l'Otan demeurent dans une logique de concurrence, alors que des modalités institutionnelles ont pourtant été adoptées afin de faciliter la coopération, comme la mise en commun de leurs ressources avec les Accords dits de « Berlin-Plus » signés le 17 mars 2003. Mais il semble que la crainte de voir ses cadres de coopérations « phagocytés » par l'autre les rendent quelque peu réticents à mettre en œuvre une véritable coopération en Méditerranée.

Dans la perspective d'une coopération Otan-Union européenne en Méditerranée, les partenaires du Sud doivent également trouver leur place et définir leur position. L'absence de consensus sur la notion de sécurité régionale, dont ils jugent que la définition est tributaire d'intérêts qui ne sont pas toujours les leurs, pose problème. Les pays méditerranéens partagent pourtant des perceptions communes concernant leurs besoins et leurs intérêts de sécurité : lutte interne contre les groupes fondamentalistes pouvant avoir recours à la violence pour renverser l'ordre politique existant et instaurer un régime islamiste, la résolution des conflits régionaux, mais avant tout la résorption des fractures économiques et sociales qui alimentent le mécontentement des populations, et sans laquelle une stabilisation régionale est peu envisageable.

Ainsi, dans le cadre d'une coopération encadrée Otan-Union européenne, il est important que les pays méditerranéens parviennent à s'accorder sur une définition de la sécurité en Méditerranée qui leur soit propre. Agissant en force d'initiative, ils (r)établissent une véritable position de partenaire, ce qui est peut-être, finalement, le moyen le plus pertinent pour dynamiser les cadres de coopération établis dans la région et atteindre les objectifs fixés. Rassemblés en force de proposition, ils pèseront davantage sur le processus décisionnel, qui prendra mieux en compte leurs besoins et leur approche quant au traitement des problèmes qu'ils auront identifiés. Ils pourront également émerger comme une force d'incitation, encourageant l'Union européenne et l'Otan à coopérer sur des projets précis pour lesquels ils auront jugé qu'une action conjointe sera plus efficace que des actions « éclatées » qui se concurrencent.

²⁶Discours du Secrétaire Général Jaap de Hoop Scheffer, à l'occasion de la première visite d'un SG de l'Otan à Alger, le 25 novembre 2004.

April-July 2006 NDC RESEARCH ACTIVITIES

Visiting Fellows

Ms Stanislav SECRIERU

Moldova, PfP Fellowship Programme, April-July 2006.

Prof Ilan GREILSAMMER

Israël, Mediterranean Dialogue Fellowship Programme,
May-Sept. 2006.

Internship

Ms Jacqueline OOMEN

Netherlands, April-July 2006

Ms Veronika NECASOVA

Slovakia, July-September 2006

Departures

Ms Hélène PRESTAT, France
Dr Lionel PONSARD, Belgium

Jean DUFOURCQ

Research Talks in Moscow, 24-27 April, Russia.

Lecture on "*OTAN, pour et contre*", Workshop held at the Zrinyi Miklos National Defense, 8-9 May, Budapest, Hungary.

Two lectures on "*La gestion des crises dans l'espace euro-méditerranéen*", 16 May, Tanger, Morocco.

Strategic Seminar at La Sagesse University, 14-16 June, Beirut, Lebanon

Lecture at the International Organization for Migrations Conference on "*Guarire la Guerra/ Healing the War*", 20 June, Rome

Carlo MASALA

Moderator Panel Session on "*External Power Interest in Central Asia*", and Workshop Chair, "*NATO and Central Asia*", 15th PfP IRS, 12-13 June, Istanbul Turkey.

Lecture on "*The Myth of Europe as a Civilian Power*", II World Congress for Middle Eastern Studies, 14 June, Amman, Jordan.

Lecture on "*From Crisis to Renewal? Tendencies and Developments in Security Multilateralism*", University of Armed Forces, 28 June, Munich, Germany.

Speech on "*NATO and Security Sector Reform: Lessons Learned and Potential Fields of Cooperation between the Alliance and the Arab World*", Conference on Security Sector Reform in the Arab World, 7-8 July, Beirut, Lebanon.

Lionel PONSARD

Research Talks in Moscow, 14-27 April, Russia.

David YOST

Presentation on "*NATO in the New International Security Architecture*," to the Commonwealth Club of Rome, 3 May 2006, Rome, Italy.

Presentations on "*NATO in the New International Security Architecture*," at the Swedish National Defense College (10 May); "*Nuclear Weapons Issues in Britain and France*," for the Swedish Defense Research Agency (11 May); "*An American Perspective on the European Security and Defense Policy*," for the Swedish Atlantic Committee (11 May), Stockholm, Sweden.

Participation in the Bertelsmann Stiftung workshop: "*The Southern Dimension of ESDP: Italy-Greece-Portugal-Spain*," 18-19 May, Rome, Italy.

INTERNAL ACTIVITIES

Carlo MASALA

Briefing on "*The Renewal of NATO Partnerships*" for the Academic Advisory Board (15 June), and for the Australian Secretary of Defense (27 June), NDC, Rome.

10-11 July 2006

"*Training and Education: A Possible NATO Initiative for the Middle East?*", Mediterranean Dialogue/ICI IRS, NDC, Rome.

13 July 2006

Stanislav SECRIERU: Presentation of the research work "*Russia's Quest for Strategic Identity: Balancing between Integration in the International Community and Assertion of Great Powerness*", NDC, Rome.

EXTERNAL ACTIVITIES

Laure BORGOMANO-LOUP

Attending the International Organization for Migrations Conference on "*Guarire la Guerra/ Healing the War*", 19-21 June, Rome.

Attending the University of California Conference on "*Mideast Regional Security Dilemmas*", 27-30 July, Athens, Greece.

Cees COOPS

Moderator at the Seminar "*NATO, A Model of Cooperative Security*" organized by the Ministry of Foreign Affairs of Romania and the Institute for Public Policy, 30-31 May, Bucharest, Romania.