

## Le Dialogue méditerranéen de l'OTAN à la croisée des chemins

Pierre Razoux<sup>1</sup>

### Sommaire

Un bilan positif	2
Des obstacles bien réels	2
Des questions sans réponse	4
Quel avenir pour le Dialogue méditerranéen ?	8



**Research Paper**  
NATO Defense College  
Collège de Défense de l'OTAN  
Research Division  
Via Giorgio Pelosi, 1  
00143 Rome – Italie

Directeur de publication:  
*Karl-Heinz Kamp*

Assistante de publication:  
*Laurence Ammour*

web site: [www.ndc.nato.int](http://www.ndc.nato.int)  
e-mail: [research@ndc.nato.int](mailto:research@ndc.nato.int)

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

© NDC 2008 all rights reserved

Le Dialogue méditerranéen de l'OTAN n'a fait l'objet que d'une brève référence<sup>2</sup> dans la déclaration des chefs d'Etats et de gouvernements de l'Alliance réunis récemment à Bucarest, alors même que ce partenariat commémorera son quinzième anniversaire l'année prochaine. Pour certains, cette référence apparemment anodine témoigne de la «banalisation» du Dialogue et de son évolution positive au cours de ces dernières années. Ceux-ci soulignent en outre qu'après deux sommets au cours desquels les questions méditerranéennes avaient fait l'objet de développements significatifs, il est normal que les Alliés se soient concentrés cette fois sur des enjeux jugés plus urgents. D'autres, au contraire, s'étonnent de la relégation au deuxième plan de ce partenariat symbolique qui porte en lui les espoirs des pays de la rive sud du bassin méditerranéen, alors que ces pays sont exposés à des facteurs de plus en plus déstabilisants et que cette région s'impose chaque jour davantage comme une zone d'intérêt stratégique pour l'Alliance atlantique. Pour de nombreux observateurs, ce partenariat s'essouffle et peine à se positionner face aux autres initiatives politiques qui se multiplient dans la zone méditerranéenne.

Sans revenir sur l'historique du développement progressif du Dialogue méditerranéen, il convient d'en tirer un bilan objectif qui permette d'identifier les facteurs qui freinent aujourd'hui son expansion, afin de proposer des axes de réflexion qui permettront demain de lever un certain nombre d'ambiguïtés et d'envisager par là même après-demain une coopération renforcée et plus efficace entre les deux rives de la Méditerranée.

<sup>1</sup> Responsable de recherches au Collège de Défense de l'OTAN, Rome, Italie.

<sup>2</sup> Paragraphe 33 de la déclaration officielle du sommet de l'OTAN de Bucarest, 3 avril 2008.

*The views expressed in this paper are the responsibility of the author and should not be attributed to the NATO Defense College or the North Atlantic Treaty Organisation.*

*Les opinions exprimées dans cet article sont celles de leur auteur et ne peuvent être attribuées ni au Collège de Défense de l'OTAN ni à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord.*

## Un bilan positif

Depuis sa mise en place en 1994 et sa transformation en partenariat à part entière lors du sommet des chefs d'Etats de l'Alliance réunis à Istanbul en 2004<sup>3</sup>, le Dialogue méditerranéen de l'OTAN a, dans l'ensemble, rempli ses principaux objectifs. Il a contribué à renforcer la sécurité et la stabilité en Méditerranée. Il a permis de «bâtir des ponts» entre ses deux rives<sup>4</sup>. Il a suscité une meilleure compréhension réciproque entre les Etats membres de l'OTAN et les pays partenaires du bassin méditerranéen. Preuve en sont le nombre important de séminaires conjoints visant à renforcer les synergies entre les deux rives de la Méditerranée et le nombre croissant de participants provenant des pays du Dialogue. Cette meilleure compréhension des enjeux mutuels et des spécificités régionales a facilité le dialogue tant politique qu'opérationnel au sein de ce partenariat ambitieux. Celui-ci s'est montré suffisamment attractif pour que deux pays clés pour la sécurité et la stabilité de la région, la Jordanie et l'Algérie, qui n'en étaient pas membres initialement, décident de s'y associer<sup>5</sup>. Depuis, deux pays (Israël et l'Egypte) ont mis en place un plan de coopération individualisé avec l'OTAN, témoignant de leur volonté de renforcer les liens avec l'Alliance. Plus que tout, le Dialogue méditerranéen a eu pour mérite de fournir un cadre incitant des interlocuteurs improbables à se réunir autour de la même table pour discuter de sujets longtemps considérés comme tabous.

Au niveau politique, les réunions de très haut niveau se sont multipliées ces dernières années. Le Secrétaire Général de l'OTAN s'est ainsi rendu dans l'ensemble des pays du Dialogue méditerranéen. La dernière réunion des ministres des affaires étrangères des pays membres du Dialogue, qui s'est tenue à Bruxelles en décembre 2007, s'est avérée particulièrement productive, puisque les participants se sont entendus pour donner davantage de relief à la dimension politique du partenariat, n'hésitant pas à aborder directement la question du processus de paix au Proche-Orient et leur possible implication en appui du processus initié lors de la conférence d'Annapolis.

Sur le plan pratique, la coopération a décuplé en dix ans. Le nombre d'activités conjointes est en effet passé d'une soixantaine en 1997, à plus de 600 en 2007. Ces activités recouvrent désormais 27 domaines distincts, allant des simples contacts militaires aux exercices conjoints en matière de gestion de crises, en passant par les échanges d'informations en matière

de lutte antiterroriste et l'accès aux programmes de formation délivrés par les structures de l'Alliance. Sur le plan opérationnel, enfin, la coopération s'est traduite par la participation de contingents marocains, jordaniens et égyptiens à certaines opérations de stabilisation conduites par l'OTAN dans les Balkans et en Afghanistan. Elle a permis de mettre en place, au profit de la Jordanie, un programme visant à nettoyer sa frontière avec Israël des mines qui y avaient été accumulées pendant plusieurs décennies<sup>6</sup>. Cette coopération s'est également traduite par l'implication d'un nombre croissant de pays partenaires dans l'opération «Active Endeavour» mise en place par l'Alliance, immédiatement après les attaques du 11 septembre 2001, pour contrôler la circulation maritime et aérienne en Méditerranée afin de lutter contre le terrorisme international<sup>7</sup>. Cette opération a permis de contrôler physiquement plus d'une centaine de navires suspects et de déjouer plusieurs attentats. Elle a ainsi contribué à multiplier les échanges d'informations et à améliorer l'interopérabilité entre les forces de surveillance des deux rives de la Méditerranée. Comme l'a souligné le Vice-amiral Roberto Cesaretti, «l'expérience acquise par l'OTAN à travers l'opération *Active Endeavour* a permis à l'Alliance de développer un champ d'expertise inégalé dans ce domaine»<sup>8</sup>. Voilà pour le côté pile.

## Des obstacles bien réels

Côté face, force est de constater qu'un certain nombre de facteurs se conjuguent pour freiner le renforcement du Dialogue méditerranéen. Tout d'abord, la multiplicité des initiatives politiques instituant des cadres de coopération concurrents, qu'il s'agisse du processus de Barcelone fondé par l'Union européenne en 1993 (et qui a instauré depuis 1995 son propre mécanisme d'échanges sur la sécurité), du groupe de contact méditerranéen de l'OSCE fondé en 1995, du programme «5+5» dans le domaine de la sécurité et de la défense mis sur pied en 2003, de l'Initiative de Coopération d'Istanbul initiée en 2004 par l'OTAN à destination du Moyen-Orient élargi, ou bien encore du projet d'Union pour la Méditerranée qui devrait voir le jour en juillet 2008 lors de la Présidence française de l'Union européenne. Et cette liste ne tient pas compte des initiatives propres aux organisations régionales telles que l'Union africaine, la Ligue arabe ou bien encore l'Union du Maghreb arabe. Ces différents partenariats impliquant les Etats du bassin méditerranéen ont tous des contenus et des formats différents, ce qui ne facilite pas la coordination, comme en témoigne le tableau ci-dessous.

<sup>3</sup> Les 28 et 29 juin 2004.

<sup>4</sup> Nicola de Santis, «Opening to the Mediterranean and broader Middle East», *NATO Review*, automne 2004.

<sup>5</sup> Le Dialogue méditerranéen de l'OTAN regroupait à l'origine la Mauritanie, le Maroc, la Tunisie, l'Egypte et Israël. La Jordanie s'y est associée en 1995, puis l'Algérie en 2000.

<sup>6</sup> Ce programme de coopération a été officialisé le 3 décembre 2007.

<sup>7</sup> L'opération «Active Endeavour», initialement limitée à la Méditerranée orientale, a été étendue à l'ensemble de la Méditerranée le 16 mars 2004. Voir à ce propos l'article de Rachid El Houdaïgui, «L'opération *Active Endeavour* et son impact sur le Dialogue méditerranéen de l'OTAN», *NDC Occasional Paper*, n° 22, NATO Defense College, juin 2007.

<sup>8</sup> Vice Admiral Roberto Cesaretti, «Combating Terrorism in the Mediterranean», *NATO Review*, automne 2005.

	DM (OTAN)	Barcelone/ Euromed (UE)	GCM (OSCE)	5+5
Mauritanie	x	x		x
Algérie	x	x	x	x
Maroc	x	x	x	x
Tunisie	x	x	x	x
Libye		o		x
Egypte	x	x	x	
Jordanie	x	x	x	
Israël	x	x	x	
Liban		x		
Syrie		x		
Malte		x		x
Chypre		x		

x = membre / o = observateur

Cette profusion d'initiatives accroît la perplexité des Etats partenaires (notamment ceux d'Afrique du Nord qui sont impliqués dans l'ensemble des partenariats), même si certains d'entre eux n'hésitent pas à instrumentaliser les rivalités bureaucratiques qui en résultent pour pousser leur propre agenda.

Au sein même de l'Alliance, les visions divergentes de l'espace méditerranéen constituent des freins puissants à la définition d'une politique commune qui permettrait d'harmoniser les agendas nationaux<sup>9</sup>. Certains Alliés conçoivent avant tout la Méditerranée comme un axe de transit Ouest-Est permettant d'acheminer des troupes et des produits manufacturés dans un sens et des ressources énergétiques dans l'autre. Cette approche utilitariste et globalisante télescope l'approche prônée par d'autres Alliés qui conçoivent la Méditerranée selon une logique de coopération Nord-Sud fondée sur l'interdépendance économique (main d'œuvre, débouchés commerciaux) et sécuritaire (immigration illégale). Ces deux visions divergentes se retrouvent néanmoins sur les questions de sécurité maritime et de lutte contre le terrorisme. Elles éclipsent en revanche la dimension socioculturelle, ce qui ne facilite pas une meilleure compréhension de ce qu'est l'espace méditerranéen par les nouveaux Alliés d'Europe centrale et orientale qui n'avaient traditionnellement que peu de liens avec cette région.

La poursuite d'agendas bilatéraux concurrents vis-à-vis de certains pays clés du bassin méditerranéen constitue également un obstacle que l'on ne saurait nier. Les transactions énergétiques, de même que les ventes d'armes et les projets de coopération dans le domaine nucléaire civil, attisent les rivalités entre certains Alliés très présents dans la région.

Les freins à une meilleure coopération ne proviennent pas seulement de la rive nord du bassin méditerranéen. Le conflit israélo-arabe et israélo-palestinien continue d'empoisonner les relations au sein même de sa rive sud, multipliant les idées préconçues et les incompréhensions mutuelles, handicapant par là même le développement d'un dialogue apaisé et confiant. Car il ne faut pas se leurrer, ce conflit reste central et tant qu'il subsistera, il continuera d'affecter l'imaginaire collectif et la perception que le monde arabe se fait de l'Occident. De même, la persistance de différends régionaux contribue à entretenir les rivalités internes au Sud de la Méditerranée, qu'il s'agisse de la question du Sahara occidental<sup>10</sup>, de celle de la délimitation frontalière entre le Maroc et l'Algérie ou bien encore des crises qui se développent dans certains pays africains limitrophes (tels que le Soudan et le Tchad) et qui affectent la stabilité de l'ensemble de la région. De ce point de vue, la question chypriote, bien qu'elle ne concerne directement aucun des Etats partenaires du Dialogue méditerranéen, a un impact indéniable sur celui-ci par ses implications sécuritaires et par le fait que deux Etats membres de l'Alliance s'y retrouvent en situation d'opposition par factions interposées. La crédibilité de l'Organisation en sort écornée, ce qui ne concourt pas à améliorer l'image de l'OTAN dans la région. On touche sans doute là le cœur du problème. Car au-delà des déclarations enthousiastes prononcées lors de visites de délégations officielles, l'ensemble des témoignages de terrain, qu'ils proviennent des milieux académiques, journalistiques ou bien encore de la société civile, convergent pour témoigner d'une image négative de l'OTAN au sein du monde arabe. Il suffit de se rendre dans ces pays et de sortir du cadre officiel pour s'en convaincre. Cette image négative explique l'intérêt modéré des Etats partenaires pour la coopération. Comme le souligne un expert en charge du dossier, «l'offre de l'OTAN a toujours été supérieure aux attentes dans la plupart des pays membres du Dialogue méditerranéen»<sup>11</sup>.

Un exemple illustre le décalage entre le discours convenu et la perception qu'en a l'opinion publique. Les chefs d'Etat et de gouvernements des pays partenaires accueillent toujours avec bienveillance la visite d'une délégation de haut rang de l'Alliance. Si cette visite fait généralement l'objet d'un encart discret dans la presse officielle, cette information est en revanche peu relayée dans l'opinion publique qui se montre souvent critique sur les liens que leur pays entretient avec l'OTAN. Cette image est d'autant plus affectée qu'une large part de

<sup>9</sup> Hélène Prestat, «L'OTAN, l'Union européenne et leurs offres de coopération en Méditerranée», *Research Paper*, n° 28, NATO Defense College, septembre 2006.

<sup>10</sup> Laurence Ammour, «A qui profite le gel du conflit du Sahara Occidental?», *Research Paper*, n° 30, NATO Defense College, novembre 2006.

<sup>11</sup> Alberto Bin, «Enhancing NATO's Mediterranean Dialogue», *NATO Review*, printemps 2003.

l'opinion publique arabe perçoit l'Alliance comme «le bras armé de la politique américaine en Méditerranée». L'image de l'OTAN souffre également de la présence militaire américaine en Irak et de la bienveillance que témoignent les Etats-Unis à l'égard de la politique israélienne. Pour toutes ces raisons, les thématiques de *hard security* ne séduisent pas les pays arabes<sup>12</sup>. Comme le soulignent certains universitaires, «l'Alliance a peu de chance de jouer un rôle constructif dans la région tant qu'elle n'aura pas redressé son image négative», et ce malgré son engagement indiscutable auprès des populations musulmanes du Kosovo et d'Afghanistan<sup>13</sup>. Si l'OTAN ne parvenait pas à renverser la tendance, le syndrome du «deux poids, deux mesures» aurait de beaux jours devant lui, accélérant le découplage entre les pays Sud-méditerranéens et l'Occident. Le risque majeur serait dès lors de voir ces pays déçus tourner le dos à l'Occident, incitant leurs opinions publiques à prêter davantage l'oreille aux discours extrémistes. Paradoxalement, la perception israélienne du Dialogue méditerranéen n'est pas non plus absente de critiques, comme le soulignent plusieurs universitaires<sup>14</sup>, alors même qu'Israël est réputé tout faire pour se rapprocher de l'OTAN. Ce partenariat manque également de lisibilité en Occident. De manière significative, aucun des principaux *think tanks* anglo-saxons n'a publié d'article de fond sur ce sujet ces dernières années. La référence en la matière reste toujours le rapport élaboré par la RAND Corporation en 2000<sup>15</sup>. Seul le RUSI a organisé un séminaire restreint sur cette question les 11 et 12 septembre 2006.

## Des questions sans réponse

Pour redonner un nouveau souffle au Dialogue méditerranéen, l'OTAN et les pays partenaires doivent réfléchir ensemble aux réponses qu'il convient d'apporter à un certain nombre de questions qui, bien que délicates, n'en sont pas moins fondamentales.

- **Comment accroître la coopération et les synergies avec les autres acteurs impliqués en Méditerranée ?**

Une concertation accrue s'impose en premier lieu avec l'ONU. Outre l'interaction de plus en plus grande entre les acteurs militaires et civils présents sur les théâtres d'opération (notamment les agences à vocation humanitaire), il est important que l'OTAN coordonne plus étroitement ses actions avec l'ONU car les Alliés et les pays du Dialogue susceptibles de participer à d'éventuelles opérations de stabilisation

de l'OTAN en Méditerranée attendent désormais que de telles opérations soient systématiquement fondées sur des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies<sup>16</sup>. Peut-être conviendrait-il, pour y parvenir, de renforcer les contacts entre experts et officiers traitant des deux organisations, afin de finaliser les projets de déclaration conjointe entre les Secrétaires généraux des deux organisations et de *memorandum of understanding* (MOU) prévoyant les modalités pratiques de la coopération, qui patientent dans les tiroirs de l'administration onusienne depuis le mois de septembre 2005.

Une coopération renforcée est indispensable avec l'Union européenne (UE). Une coopération plus active entre l'OTAN et l'UE permettrait d'accroître les synergies pour mieux rentabiliser les investissements consentis, évitant par là même les duplications inutiles et les rivalités contre-productives. A l'inverse, le refus de coopération entre les deux organisations n'est pas sans risques. Les pays membres du Dialogue méditerranéen et du Processus de Barcelone ne comprennent pas la rivalité entre les deux organisations et aspirent à la coordination des offres de coopération qui leurs sont proposées. Ils interprètent l'absence de coordination actuelle comme une preuve de faiblesse des Européens et comme un signe hégémonique des Américains. Pour eux, il est clair que l'absence de dialogue triangulaire avec l'OTAN et l'UE ne peut qu'aboutir à l'essoufflement des partenariats et à la dégradation de l'image de ces deux organisations<sup>17</sup>. Le maintien d'une rivalité entre elles semble d'autant plus dépassée, voire néfaste, que se profilent déjà deux nouveaux acteurs, la Russie et la Chine, bien décidés à jouer un rôle important dans la région et dont les intérêts et les valeurs ne convergent pas forcément avec ceux des pays arabes et occidentaux. La coopération entre les deux organisations serait d'autant plus bénéfique que l'UE est perçue en Afrique du Nord et au Moyen-Orient comme un intermédiaire impartial, ce qui lui permet de véhiculer plus aisément les valeurs communes de l'Occident.

Pour agir ensemble efficacement dans cette région, l'OTAN et l'UE doivent s'entendre sur une «vision commune pour la Méditerranée» qui leur permette de mieux coordonner leurs efforts afin de pouvoir identifier d'éventuels champs de coopération. Pour y parvenir, ces deux organisations doivent s'affranchir des stéréotypes, s'efforcer de comprendre l'autre sans lui imposer un modèle préconçu, penser «régionalement» et non pas «globalement», tout en préservant leurs spécificités et leurs savoir-faire respectifs. Elles ne doivent

<sup>12</sup> Kassim Bouhou, «L'OTAN et le monde arabe : peur, dialogue et partenariat», *Politique Etrangère*, n° 1-2008, IFRI, mars 2008.

<sup>13</sup> Notamment Mustafa Alani, «Arab perspectives on NATO», *NATO Review*, hiver 2005.

<sup>14</sup> Ilan Greilsammer, «Divergences entre Israël et les pays européens de l'OTAN sur la sécurité durable de l'Etat d'Israël», *NDC Occasional Paper*, n° 20, NATO Defense College, janvier 2007; Martin Van Creveld, «NATO, Israel and Peace in the Middle East», *NATO Review*, hiver 2005.

<sup>15</sup> Ian Lesser, Stephen Larrabee, Jerrold Green & Michele Zanini, *The Future of NATO's Mediterranean Initiative: Evolution and Next Steps*, RAND Corporation, Santa Monica (CA), 2000.

<sup>16</sup> David Yost, «NATO and International Organizations», *NDC Forum Paper*, n° 3, NATO Defense College, septembre 2007, p.9.

<sup>17</sup> Pierre Razoux, «NATO-EU Cooperation Vital in Mediterranean», *DefenseNews*, 21 janvier 2008.

donc probablement pas chercher à définir un partage rigide des tâches, mais plutôt réfléchir comment instituer un partenariat «gagnant-gagnant», qui puisse faire école ailleurs. Il leur faut de toute urgence instituer des contacts plus réguliers entre elles pour leur permettre d'une part de mieux se connaître, d'autre part de définir des champs d'action communs. De l'avis des parties concernées, une chose est sûre: la coopération entre l'OTAN et l'UE, tout particulièrement en Méditerranée, devra être pragmatique, répondre à des attentes concrètes et avoir un impact visible auprès des opinions publiques. C'est pour l'instant dans le domaine de la sécurité que les champs de coopération semblent les plus prometteurs, qu'il s'agisse de la lutte contre le terrorisme et l'immigration illégale, ou bien encore du renforcement de la sécurité maritime et énergétique.

La coopération avec l'OSCE apparaît elle aussi utile. L'OTAN et l'OSCE ont su tirer profit de leur implication parallèle dans les Balkans (notamment en Macédoine et au Kosovo) pour allier la présence militaire dissuasive de l'une aux réseaux d'influence politique de l'autre. Il convient en effet de ne pas oublier que l'OSCE reste à ce jour la seule organisation internationale, avec l'ONU bien sûr, où Russes et Occidentaux peuvent dialoguer sur un pied de stricte égalité et tenter de trouver ensemble des solutions acceptables par chacune des parties. La volonté de la Russie de revenir sur la scène méditerranéenne plaide pour un tel rapprochement. La coopération entre ces deux organisations pourrait être d'autant plus fructueuse que l'OSCE dispose d'une réelle expertise dans le domaine de la mise en place effective de mesures de confiance et de sécurité, mais aussi de normes visant à accroître la démocratisation et la transparence des forces armées<sup>18</sup>. C'est justement ce dont ont le plus besoin les armées des pays membres du Dialogue méditerranéen.

La multiplication des contacts apparaît également nécessaire entre l'Alliance et deux des organisations régionales les plus actives en Méditerranée : la Ligue arabe et l'Union africaine. La Ligue arabe s'impose de fait comme un interlocuteur incontournable pour qui veut promouvoir le dialogue au sein du monde arabe, malgré les difficultés qu'elle peut connaître (financement, rivalités internes) et qui ont transparu lors du récent sommet que cette organisation a tenu à Damas les 29 et 30 mars derniers. Elle dispose de puissants relais d'influence qui peuvent se révéler utiles aussi bien sur le plan du dialogue politique que sur celui de la coopération pratique (notamment pour l'organisation de séminaires). Si jusqu'à présent la Ligue arabe a toujours adopté une attitude très réservée à l'égard de l'OTAN, il semblerait qu'elle soit aujourd'hui plus réceptive à un éventuel rapprochement des deux organisations, grâce notamment à l'action diplomatique de l'Égypte qui accueille le siège de cette organisation. Compte tenu de ce contexte favorable, l'Alliance aurait tout

intérêt à faire le premier pas, démontrant par là même sa bonne volonté et plaçant ainsi résolument la balle dans le camp de la Ligue.

Quant à l'Union africaine, celle-ci représente un forum de discussion et d'échange d'autant plus pertinent que l'Alliance pourrait être tentée de s'impliquer davantage en Afrique, comme l'a montré sa récente contribution à la mission de maintien de la paix de l'Union africaine et des Nations Unies au Darfour (MINUAD). De juillet 2005 à décembre 2007, l'OTAN a en effet coordonné le transport aérien sur place de plus de 31.500 soldats et policiers civils originaires de pays d'Afrique et a assuré la formation de plus de 250 responsables au quartier général de la Force. La coopération entre l'Union africaine et l'OTAN ne sera toutefois possible que si un intérêt commun peut être dégagé sans ambiguïté et si une valeur ajoutée effective peut être détaillée au bénéfice des deux structures<sup>19</sup>. Là encore, les rigidités structurelles restent pesantes et il est parfois bien difficile de travailler dans un format de type «26+53»!

#### • Le format du Dialogue méditerranéen est-il adapté?

Cette question en appelle trois autres.

Premièrement, convient-il de privilégier une approche bilatérale ou bien au contraire une approche multilatérale? Les pays partenaires, particulièrement ceux du Dialogue méditerranéen, ont tendance à préférer le cadre bilatéral qui souligne leurs particularismes et leur offre la possibilité de faire valoir plus facilement leurs attentes, leur donnant ainsi l'impression d'exister en tant qu'acteur à part entière. De leur point de vue, le cadre multilatéral est bien souvent synonyme de dilution de leur influence et de mise à l'écart de leur agenda. Seul le format multilatéral permet pourtant de progresser sur la voie d'un dialogue constructif et de promouvoir des mesures réciproques de confiance et de sécurité dont les pays de la rive sud ont tant besoin. Aujourd'hui, il apparaît sans doute nécessaire de rééquilibrer le Dialogue pour redonner davantage de place à la coopération multilatérale, même s'il convient bien sûr de préserver les échanges bilatéraux. Cette approche ne peut d'ailleurs qu'être favorable aux pays partenaires car en présentant un front uni à leurs interlocuteurs de l'Alliance, ceux-ci seront forcément mieux placés pour faire valoir leurs arguments.

Deuxièmement, doit-on privilégier le dialogue politique ou la coopération pratique? Force est de constater qu'il est plus facile de traiter de questions techniques que d'aborder les questions politiques qui nourrissent les frustrations et entraînent facilement des blocages. L'expérience montre pourtant que seul le dialogue politique, à condition de faire preuve d'un réel esprit d'ouverture, permet d'éliminer les malentendus, de construire

<sup>18</sup> David Yost, *op. cit.*, pp. 13-14.

<sup>19</sup> Jean Dufourcq, «Nouvelles responsabilités de l'Union africaine, nouvelles dispositions de l'Alliance atlantique», *Research Paper*, n° 27, NATO Defense College, avril 2007.

une relation apaisée et de progresser sur la voie d'une coopération plus équilibrée. Encore faut-il ne pas hésiter à briser les tabous et accepter d'aborder les questions les plus épineuses, aussi bien dans les cadres Nord-Sud que Sud-Sud. A cet égard, il conviendrait de poursuivre le rééquilibrage du Dialogue pour s'assurer que chacune de ses deux composantes, politique et pratique, y tiennent toute leur place.

Troisièmement, faut-il encourager une approche globale ou plutôt une approche sous-régionale? Deux modèles pourraient servir d'exemple pour alimenter cette réflexion: d'une part le projet d'Union pour la Méditerranée, fondamentalement englobant mais dont il est très difficile d'apprécier pour l'instant la portée, et d'autre part l'initiative «5+5» dans le domaine de la défense et de la sécurité mis en place il y a quelques années par cinq Etats de la rive nord et cinq Etats de la rive sud de la Méditerranée occidentale. Cette dernière initiative, fondée sur les notions clés d'égalité et de réciprocité, semble aujourd'hui donner pleine satisfaction à ses membres qui ont su développer des projets concrets de coopération pratique dans des domaines très variés incluant la surveillance aérienne et maritime. Lors d'un exercice, les Etats membres du «5+5» ont ainsi réussi à assurer la surveillance conjointe (sur plusieurs milliers de kilomètres) d'un aéronef réputé «hostile» en se transférant mutuellement, de pays en pays, les coordonnées techniques requises. De fait et bien que la tendance soit à la globalisation des questions de sécurité, il est nécessaire de faire preuve de réalisme pour redonner à la géographie tout son sens et aux questions sous-régionales toute leur pertinence<sup>20</sup>. Les pays partenaires eux-mêmes, qui n'hésitent pas à pointer du doigt leurs différences (notamment entre pays du Maghreb et du Machrek), semblent d'ailleurs appeler de leurs vœux cette approche sous-régionale qui pourrait faciliter l'intégration de nouveaux pays<sup>21</sup>.

- **N'est-il pas temps d'élargir le Dialogue méditerranéen à d'autres pays?**

A l'origine, le partenariat mis en place par l'OTAN était ouvert à l'ensemble des pays riverains de la Méditerranée. Certains s'y sont agrégés, d'autres ont préféré ne pas y adhérer. Aujourd'hui, si l'on examine la situation sous le double angle géographique et politique, il pourrait être opportun d'élargir le Dialogue à plusieurs Etats, notamment à la Libye comme le suggèrent certains chercheurs très impliqués dans les questions stratégiques méditerranéennes<sup>22</sup>. Du point de vue géographique, l'intégration de la Libye permettrait de réunir territorialement les deux composantes 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 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 le pays a réintégré le concert des Nations. Seule la volonté de son dirigeant de demeurer pour l'instant à distance 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 lutter plus efficacement contre les facteurs externes menaçant la stabilité de son pays confronté à la montée en puissance des réseaux terroristes internationaux et aux crises qui secouent son voisinage africain, du Sahel au Darfour en passant par le Tchad. 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. En attendant, l'OTAN et les pays du Dialogue méditerranéen devraient s'attacher à maintenir une politique de «porte ouverte» à l'égard de la Libye, n'hésitant pas à multiplier les démarches diplomatiques et pédagogiques, afin qu'en temps voulu, l'élargissement à ce pays puisse s'opérer rapidement.

Le Dialogue pourrait également s'élargir à Malte et Chypre qui occupent toutes deux une position stratégique importante en Méditerranée. Leur intégration présenterait deux avantages: faciliter la coopération OTAN-UE dans la région, puisque ces deux Etats sont déjà membres de l'Union européenne, et faire pression sur la Turquie afin que celle-ci réévalue sa position actuelle de blocage à l'encontre de Chypre, qui handicape tout processus de rapprochement entre l'OTAN et l'UE en Méditerranée.

La question de l'élargissement à la Syrie, au Liban et au futur Etat palestinien n'est pour l'instant pas d'actualité. Elle pourrait se poser à terme si ces Etats et l'ensemble des factions qui les composent s'engageaient fermement sur la voie du processus de paix. Un accord en ce sens pourrait alors permettre d'entamer des discussions visant à élargir le partenariat à ces pays, s'ils le désiraient bien évidemment.

- **L'OTAN, avec ses partenaires du Dialogue méditerranéen, ne devrait-elle pas contribuer plus activement au processus de règlement des conflits en Méditerranée?**

La plupart des Etats membres du Dialogue appellent de leurs vœux une telle évolution, insistant sur le fait qu'une contribution active et impartiale de l'OTAN au processus de règlement du conflit du Proche-Orient ne pourrait qu'améliorer son image et accroître sa crédibilité vis-à-vis des pays de la rive sud de la Méditerranée. Les Israéliens se montrent pour leur part très réservés vis-à-vis de cette hypothèse, craignant que

<sup>20</sup> Laure Borgomano-Loup, *Le Maghreb stratégique – première partie*, «Introduction», *NDC Occasional Paper*, n° 6, NATO Defense College, juin 2005.

<sup>21</sup> Michelle Pace, «The Euro-Mediterranean Partnership and the Common Mediterranean Strategy», *Geopolitics*, Vol. 9, été 2004, p. 305.

<sup>22</sup> Jean Dufourcq, «Quel voisinage stratégique en Méditerranée?» in *Le Maghreb stratégique – première partie*, *op. cit.* p. 64; Luis Martinez, *The Libyan Paradox*, Columbia University Press, 2007.

la présence de troupes de l'OTAN ne les empêche d'agir à leur guise et soulignant les risques de dérapage qu'entraînerait la présence de troupes arabes sur place. L'expérience positive de la FINUL II déployée à la frontière israélo-libanaise depuis l'automne 2006 pourrait toutefois les convaincre que la présence de troupes occidentales sur le terrain présente également un certain nombre d'avantages<sup>23</sup>.

L'Alliance se montre très prudente sur ce sujet. Son Secrétaire général, Jaap de Hoop Scheffer, rappelle régulièrement les trois conditions sans lesquelles l'OTAN ne saurait s'impliquer sur place<sup>24</sup> :

- 1 - L'existence d'un accord de paix effectif entre les parties;
- 2 - Un mandat du Conseil de sécurité des Nations Unies permettant d'agir;
- 3 - Une requête officielle des parties en présence demandant l'implication de l'Alliance.

Il est vrai que les membres de l'Alliance sont partagés. Certains verraient bien l'OTAN jouer un rôle plus actif dans le processus de paix, soulignant les avantages d'une telle posture en termes diplomatiques, stratégiques, militaires, voire même économiques. D'autres, au contraire, y sont réticents, rappelant que le Proche-Orient a souvent constitué une région de fracture entre les politiques américaine et européenne, qu'une telle opération demanderait d'importants moyens (alors même que les Alliés peinent à engager des troupes en Afghanistan), que ces troupes se trouveraient dangereusement exposées au terrorisme et qu'au bilan, l'image même de l'Alliance pourrait en pâtir, aboutissant ainsi à un résultat contre-productif. En attendant qu'un consensus se dégage sur cette question délicate, les Alliés pourraient réfléchir à des solutions alternatives dans lesquelles l'OTAN n'interviendrait pas seule, mais en appui d'autres organisations internationales. Comme le suggère une diplomate égyptienne, une option intéressante pourrait consister à déployer sur place une Force émanant de la Ligue arabe dirigée par une personnalité arabe de premier rang, dont le volet militaire serait coordonné par l'OTAN et le volet civil par l'Union européenne<sup>25</sup>.

Au-delà du seul processus de paix au Proche-Orient, les pays membres de l'OTAN, en étroite concertation avec leurs partenaires du Dialogue méditerranéen, pourraient s'impliquer davantage dans la résolution d'autres différends moins

médiatisés mais qui n'en affectent pas moins la sécurité et la stabilité du bassin méditerranéen. Tel est le cas du conflit du Sahara Occidental, actuellement bloqué, qui contribue à entretenir un climat de suspicions et de rivalités entre les pays d'Afrique du Nord. L'implication de l'Alliance dans le processus de résolution de ce conflit moins complexe que celui du Proche-Orient, peut-être dans un format sous-régional, pourrait lui permettre de faire ses preuves et de démontrer sa crédibilité d'intermédiaire impartial, rehaussant par là même son prestige régional. L'OTAN pourrait également s'impliquer dans la résolution du dossier chypriote, et ce d'autant plus aisément que l'élection récente du Chypriote Dimitris Christofias a permis de relancer de manière constructive les négociations entre les deux parties.

A défaut d'une implication plus marquée, l'OTAN devra veiller au moins à ne pas contribuer à aggraver les crises et tensions régionales. De leur côté, les pays membres du Dialogue devraient accroître leurs efforts pour apaiser leurs rivalités. Car le renforcement de la coopération passe aussi par la relance du dialogue Sud-Sud. Il s'agit là d'un point d'autant plus crucial pour l'avenir que le réchauffement de la planète constitue un multiplicateur de menaces sécuritaires dans les régions les plus vulnérables aux changements climatiques telles que l'Afrique du Nord et le Proche-Orient, comme le démontre un récent rapport de la commission européenne<sup>26</sup>.

#### • Comment établir un partenariat plus équilibré?

Les Etats membres du Dialogue méditerranéen se plaignent régulièrement du caractère déséquilibré de leur relation avec l'OTAN. Ils perçoivent la coopération comme étant essentiellement à sens unique et souvent focalisée sur des thématiques sécuritaires qui soulignent les carences de leur propre système (notamment en matière de lutte contre l'émigration clandestine, les trafics et le terrorisme). Ils arguent du fait que l'Alliance ne s'investit pas toujours comme elle le pourrait pour comprendre leur mentalité et leurs particularismes. Ils souhaiteraient enfin que les propositions de coopération prennent davantage en compte leurs besoins qui ne recouvrent pas nécessairement ceux de leurs interlocuteurs. La réponse à leur attente est paradoxalement simple dans son principe, mais plus difficile à mettre en œuvre dans son exécution. Elle consiste à prendre davantage en compte l'approche socioculturelle, comme l'ont démontré les conclusions de plusieurs séminaires internationaux organisés au Collège de Défense

<sup>23</sup> Efrat Elron, «UNIFIL II, Israel, Lebanon, the UN and the International Community: New and Renewed Partnerships and Implications for Mission Effectiveness» in «Cultural Challenges in Military Operations», *NDC Occasional Paper*, n° 23, NATO Defense College, octobre 2007.

<sup>24</sup> Conférence de presse de Jaap de Hoop Scheffer suivant la réunion des ministres des affaires étrangères de l'OTAN à Bruxelles, le 9 février 2005 ([www.nato.int/docu/speech/2005/s050209a.htm](http://www.nato.int/docu/speech/2005/s050209a.htm)).

<sup>25</sup> Heba Negm, «NATO and the Middle East Peace Process: Scenarios of Possibilities and Risks», *Research Paper*, n° 20, NATO Defense College, juin 2005.

<sup>26</sup> Thomas Ferenczi, «Selon l'UE, le réchauffement climatique menace la sécurité internationale», *Le Monde*, 12 mars 2008.

<sup>27</sup> Il s'agit des séminaires «Cross-Cultural Perceptions of Security Issues in the Mediterranean Region » et «Looking to the Future: Common Security Interests and Challenges in the Mediterranean and the Middle East» qui se sont tenus à Rome respectivement les 7-8 juillet 2003 et 29-30 novembre 2004 et dont les actes ont été depuis publiés par le Collège de défense de l'OTAN.

de l'OTAN<sup>27</sup> (des modules de sensibilisation à la civilisation arabe pourraient être mis en place au sein de certains stages de formation offerts par l'OTAN)<sup>28</sup>. Elle consiste également à élargir le champ de la coopération (gestion conjointe des réponses aux catastrophes naturelles en Méditerranée, partenariats dans le domaine de la communication et des médias)<sup>29</sup>. Elle consiste aussi à aider les pays partenaires et les Alliés d'Europe centrale et orientale qui jouent un rôle croissant au sein de l'Alliance, à mieux se connaître et s'apprécier réciproquement. Elle consiste surtout à promouvoir par tous les moyens possibles le principe de réciprocité qui, seul, peut convaincre nos partenaires de notre bonne volonté. Sur ce dernier point, deux mesures concrètes pourraient être prises pour faire valoir l'esprit d'ouverture de l'Alliance. D'une part, l'envoi de personnels civils et militaires de l'OTAN dans des centres de formation situés dans des pays partenaires qui se porteraient volontaires pour organiser des curriculum adaptés (de quelques jours à quelques semaines, en langue anglaise ou française). D'autre part, des visites plus régulières des pays partenaires par les stagiaires suivant des cursus de formation au sein des structures de l'OTAN.

Une initiative récente répond au nécessaire rééquilibrage du Dialogue méditerranéen. La nouvelle initiative de coopération en matière de formation (NTCI) décidée lors du sommet des chefs d'Etats de l'Alliance réunis à Riga (28-29 novembre 2006), alliée à la mise en place d'un département du Moyen-Orient et d'un cours régional à destination des pays du DM et de l'ICI au Collège de Défense de l'OTAN (Rome), offre en effet l'opportunité de créer un outil de formation adapté qui réponde véritablement aux attentes des pays partenaires. A condition bien sûr que ces derniers s'y intéressent et désignent des candidats de bon niveau. Car là encore, l'effort ne doit pas être à sens unique. Les pays partenaires pourraient s'impliquer davantage dans le suivi de la coopération. Ceux qui ne le sont pas déjà devraient s'engager dans un programme de coopération individuel avec l'OTAN. Ces pays pourraient également contribuer plus activement aux opérations de stabilisation de l'OTAN, concourant ainsi à mieux cerner la culture opérationnelle de l'Alliance tout en améliorant l'interopérabilité de leurs propres forces armées. Cette coopération apparaît d'autant plus utile que les pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient ne disposent en général ni des forces militaires intégrées dans des structures régionales, ni des forces de réaction rapide capables de faire face à des crises subites en Méditerranée<sup>30</sup>. Enfin, leurs autorités devraient faire preuve de davantage de pédagogie et avoir le courage d'expliquer à leurs élites et à leur opinion publique l'intérêt du partenariat avec l'OTAN.

## Quel avenir pour le Dialogue méditerranéen?

En 2001, quelques semaines seulement avant les attaques du 11 septembre, Michael Rühle, essayant d'imaginer à quoi pourrait ressembler l'Alliance en 2011, écrivait pour la revue de l'OTAN: «l'importance stratégique croissante de la Méditerranée aura propulsé le Dialogue méditerranéen bien au-delà de son rôle d'ouverture de l'OTAN. Ce dialogue aura évolué de manière similaire au Partenariat pour la Paix, incluant une forte coopération militaire notamment dans les domaines de la gestion de crise et de la lutte contre la prolifération»<sup>31</sup>. Force est de constater que cette prédiction s'est avérée fondée et que le Dialogue méditerranéen, loin d'être un épiphénomène, s'est imposé depuis comme l'un des programmes phares de coopération de l'OTAN. Il est vrai qu'entre temps, de nombreux pays du Partenariat pour la Paix sont devenus membres à part entière de l'Alliance, permettant à celle-ci de focaliser son attention sur d'autres enjeux. Parallèlement, la Méditerranée et le Moyen-Orient sont revenus sur le devant de la scène internationale.

En définitive, l'avenir du Dialogue méditerranéen dépendra certes de l'offre que l'OTAN voudra bien mettre sur la table, mais il dépendra surtout du niveau d'engagement des pays partenaires et de leur volonté d'aplanir leurs rivalités. Il dépendra également des choix de l'actuel et du futur locataire de la Maison Blanche sur les dossiers du Proche et du Moyen-Orient, et de l'attitude des Alliés européens tiraillés par des intérêts parfois contradictoires. De ce point de vue, l'arrivée au pouvoir de nouveaux dirigeants européens favorables au rétablissement d'un lien transatlantique apaisé, qu'il s'agisse d'Angela Merkel à Berlin, de Gordon Brown à Londres, ou plus récemment de Nicolas Sarkozy à Paris, semble plutôt de bon augure<sup>32</sup>. Elle pourrait permettre au pilier européen de l'Alliance de pérenniser en Méditerranée les valeurs véhiculées par le lien transatlantique, à l'heure où l'influence américaine est en net reflux dans cette région. Chacun se trouve donc désormais face à ses propres responsabilités.

Face à un avenir qui reste incertain, chacun devra faire en sorte d'orienter l'évolution du Dialogue méditerranéen dans un sens qui réponde à l'intérêt commun. Pour ce faire, les Alliés et les Etats partenaires devront s'interroger sur ce dont ils ont réellement besoin, à savoir un partenariat pragmatique, rééquilibré et décomplexé, qui ait un impact visible et tangible sur les opinions publiques locales (peut-être par l'établissement de bureaux d'information de l'OTAN dans certains pays clés), qui soit un forum de dialogue ouvert et apaisé, qui contribue à la stabilité et à la sécurité collective et qui permette la mise en place de mesures de confiance réciproques entre ses membres.

<sup>28</sup> Dans un registre similaire, l'OTAN a déjà traduit en langue arabe une partie de son site Internet et de ses publications.

<sup>29</sup> Comme le suggère Mohamed Kadry Saïd dans son article «Assessing NATO's Mediterranean Dialogue», *NATO Review*, printemps 2004.

<sup>30</sup> Khaled Kaddour, «La sécurité au Maghreb à l'horizon 2030: intérêts et défis communs», in «Looking to the Future: Common Security Interests and Challenges in the Mediterranean and the Middle East», *Seminar Report Series*, n° 22 édité par Jean Dufourcq et Laure Borgomano-Loup, NATO Defense College, mars 2005.

<sup>31</sup> Michael Rühle, «Imagining NATO 2011», *NATO Review*, automne 2001.

<sup>32</sup> Frédéric Bozo, «Alliance atlantique : la fin de l'exception française?», Fondation pour l'innovation politique, février 2008.