

L'INITIATIVE « 5+5 SÉCURITÉ ET DÉFENSE »

Contre-amiral (2S) Jean-François Coustillère
Consultant indépendant

La démarche « 5+5 Sécurité et Défense » a fêté en décembre 2006 son deuxième anniversaire. Je vous propose de balayer rapidement les fondements de cette initiative, puis d'évoquer devant vous l'historique de son développement avant d'en effectuer le bilan en cette fin 2006. Il conviendra enfin de conclure en s'efforçant d'identifier les facteurs de succès de cette démarche.

Les fondements de l'initiative « sécurité et défense dans le cadre 5+5 »

En 2003, le « Processus de Barcelone » a huit ans d'existence et il apparaît nettement que ses résultats sont décevants. L'initiative est très originale car il s'agit d'une réelle volonté de coopération et non d'aide, d'assistance ou de démarche unilatérale, mais malheureusement, si deux des trois volets avancent doucement, le volet « politique et sécurité » ne parvient pas à prendre son essor.

La sécurité et la prospérité en Méditerranée constituent un enjeu majeur pour les années à venir, du fait de l'intérêt stratégique crucial de cette région, ainsi que des liens étroits qu'entretiennent les pays de la rive Nord et les pays de la rive Sud. Cette Méditerranée, voisinage sud immédiat de l'Union européenne, concerne l'Europe et au premier chef, les quatre pays dits latins. En face d'eux, le Maghreb est pour les pays de l'UE tout particulièrement important. Notre avenir est nécessairement lié et nous devons être solidaires.

L'idée émerge alors en septembre 2003, de tenter à quelques uns ce qui semble ne pas aboutir à 35 partenaires. Sur proposition du ministre de la Défense français, il s'agit de miser sur :

- un nombre réduit de pays,
- une zone géographique limitée à la Méditerranée occidentale,
- des projets choisis en partenariat à partir d'intérêts identifiés comme communs.

Cette démarche se veut pragmatique et progressive et vise à créer, dans la durée, une dynamique de concertation et d'échanges en Méditerranée occidentale. Il conviendra ensuite, de partager ce savoir faire avec nos autres partenaires dans le Processus de Barcelone, car le but final est bien de revitaliser le Partenariat euro-méditerranéen.

Rapidement il apparaît que pour garantir ses chances de succès, l'initiative devait être ouverte aux pays membres du « 5+5 »¹. L'ambition est donc bien de s'efforcer d'établir un partenariat à dix pays seulement, en choisissant réellement ensemble des actions pratiques à conduire qui répondent à des besoins identifiés comme communs et dans un espace géographique limité qui ne connaît pas de tensions majeures.

Si les buts poursuivis, même modestes, sont atteints il est légitime d'imaginer que l'expérience pourra s'élargir en « tâche d'huile », construisant ainsi peu à peu un

¹ Le « Dialogue 5+5 », a abouti, lors de la réunion ministérielle tenue le 10 octobre 1990 à Rome, qui instaure un processus de coopération globale, intégrant trois volets : politique et sécurité, économique, socioculturel. Il réunit les 5 pays du Maghreb (Tunisie, Algérie, Maroc, Mauritanie et Libye) et 5 pays européens du bassin occidental de la Méditerranée (Espagne, Portugal, France, Italie et Malte). Placé sous la direction des ministres des Affaires étrangères, il a connu son premier sommet des chefs d'Etats en décembre 2003 à Tunis.

partenariat équilibré et confiant dans lequel les différents membres trouveront un intérêt partagé qu'ils auront eux-mêmes identifié.

La chronologie du développement de cette initiative

Le 21 décembre 2004, les ministres de la Défense des dix pays concernés -Algérie, Espagne, France, Italie, Libye, Malte, Maroc, Mauritanie, Portugal, Tunisie- signent, à Paris, les deux documents fondamentaux pour l'exercice « sécurité » dans le format « 5+5 » : La déclaration d'intention et le Plan d'actions.

La déclaration d'intention qui fixe le cadre, les objectifs, et les ambitions de la démarche prévoit que :

- Les ministres de la Défense se réuniront une fois par an afin de dresser le bilan du plan en cours d'exécution et approuver le plan d'actions de l'année suivante.
- Un comité directeur, constitué de deux responsables du ministère de la Défense de chaque pays, se réunira deux fois par an. Il est chargé de lancer et de suivre l'exécution de chaque action et de désigner des comités *Ad hoc* d'experts. Il doit présenter un point d'avancement de l'exécution du plan d'actions et proposer les priorités pour l'année suivante lors de la réunion annuelle des ministres.
- Enfin, des comités *Ad hoc* d'experts organiseront en tant que de besoins les séminaires évoqués dans le plan d'actions.

La déclaration d'intention reflète bien les orientations que les ministres ont voulu insuffler à l'exercice dont le caractère « informel » nécessite une architecture « légère ».

Le plan d'actions qui arrête pour 2005 les orientations à mettre en œuvre prévoit des actions de concertation et d'échange d'informations entre centres militaires selon trois objectifs principaux :

- Contribution des ministères de la Défense à la surveillance maritime² en Méditerranée.
- Contribution des ministères de la Défense à la protection civile³ en Méditerranée.
- Contribution des ministères de la Défense à la sécurité aérienne⁴ en Méditerranée.

Le plan d'actions répond aux souhaits exprimés par les ministres : les actions retenues sont concrètes et réalisables à court terme, et relèvent d'une approche fondée sur le partenariat, dans un esprit de coresponsabilité. Elles s'inscrivent dans des domaines d'intérêt commun afin de servir de point de rencontre pour partager les expériences et les connaissances.

La première présidence annuelle est assurée par l'Algérie. Le 15 mars 2005, sous présidence algérienne, a lieu la première réunion du comité directeur, à Alger. Celui-ci approuve pour l'année en cours la célébration d'un séminaire sur la surveillance maritime réunissant les chefs d'état-major de la marine en Espagne, deux séminaires sur la

² Il vise à réduire les risques liés à un usage frauduleux de la liberté de navigation qui fonde le droit maritime, notamment l'utilisation des océans à des fins terroristes, mais aussi l'exploitation illégale des zones de pêches, le transport de grandes quantités de drogue ou d'autres trafics illégaux. Le but est également de prévenir et de répondre à des catastrophes comme la pollution, les naufrages et les accidents maritimes.

³ En effet, dans certains cas de catastrophes naturelles, la contribution des forces armées se révèle indispensable, et l'intervention rapide et coordonnée des nations amies peut en limiter les conséquences.

⁴ Le risque de terrorisme aérien est particulier en ce que le délai nécessaire à la mise en œuvre de mesures de prévention est très court. Dans ce cas, la coopération régionale, en facilitant l'anticipation nécessaire à la prise de décision, a vocation à être soutenue. Elle peut prendre la forme d'une action de concertation et d'échanges d'informations entre centres militaires.

contribution militaire à la protection civile en Espagne et une action sur une organisation du trafic commercial maritime en Méditerranée à Rome.

Lors du deuxième comité directeur en novembre à Alger, la présidence a pu constater que les quatre activités prévues avaient bien été conduites. Certes celles-ci sont modestes et ont toutes été organisées sur la rive européenne, mais elles ont permis de constater la véritable volonté des pays concernés de s'engager résolument dans cette nouvelle voie de partenariat.

La deuxième réunion ministérielle des dix ministres de la Défense, tenue à Alger, le lundi 12 décembre, a permis l'adoption du règlement intérieur et du plan d'actions pour 2006 comportant quinze activités, dont plusieurs dans les pays du sud. Le débat a fait apparaître de nouveaux domaines d'action possible :

- La lutte anti acridiens (Algérie) ;
- Un centre de formation au déminage (Libye) ;
- Les procédures de coordination des actions en cas de catastrophe naturelle ;
- La création d'une école 5+5, permettant de former des cadres à partir des expériences communes ;
- Un centre virtuel de contrôle maritime (échange d'informations).

Les trois grands thèmes de séminaires sont reconduits, pour 2006, autour des sujets suivants :

- dans le domaine de la surveillance aérienne : la contribution des forces armées au SAR⁵
- dans le domaine de la contribution des forces armées à la protection civile : le déploiement de la chaîne des secours, l'appui aux autorités civiles
- dans le domaine de la surveillance maritime : la réflexion sur la mise en commun de systèmes de détection et d'identification, la lutte anti-pollution.

Enfin, l'Italie ouvre l'exercice annuel « Canale », organisé en coopération avec Malte, aux autres partenaires du 5+5.

La France est désignée pour assurer la présidence en 2006. Tenu à Paris, le 30 mars, le comité directeur d'ouverture de la présidence française permet d'enregistrer les propositions de :

- Sept séminaires : deux (CIMIC⁶ et VRMTC) par l'Italie, un (mines) par la Libye, un (anti acridiens) par l'Algérie, un (aérien) par la France, un (maritime) par la Tunisie et un (soutien aux autorités civiles) par l'Espagne,
- Une réunion des chefs d'état-major de la marine par la France,
- Cinq exercices : un (protection civile) par le Portugal, deux (d'état-majors-CPX⁷) par l'Espagne avec une conférence de préparation (IPC⁸) dont l'exercice Solidaridad 06⁹, Canale par l'Italie avec une conférence de débriefing et un (Polmar) par le Maroc,
- Un centre de formation au déminage (mines et restes non explosés de guerre) par la Libye,
- Un centre virtuel de contrôle maritime en Italie¹⁰.

⁵ SAR : Search and Rescue

⁶ CIMIC : Civil-military concept, équivalent de l'ACM (action civil militaire)

⁷ CPX : Command post exercise

⁸ IPC : Initial planning conference

⁹ Solidaridad : réseau par Internet non sécurisé des centres opérationnels

¹⁰ Ce centre serait fondé sur le système V-RMTC (*Virtual regional maritim traffic*) italien, logiciel permettant l'échange par Internet d'informations non classifiées

Tous les pays partenaires ont proposé des activités à l'exception de la Mauritanie et de Malte, encore que ce dernier soit coorganisateur de l'exercice Canale.

Le comité directeur des 14 et 15 novembre, à Nice, a permis de constater que la totalité des quinze activités prévues avait été réalisée. Néanmoins il a été souligné la nécessité que les exercices proposés soient inscrits strictement dans le format 5+5, sans confusion avec d'autres activités. La troisième réunion ministérielle s'est tenue à Nice, le 11 décembre 2006-

A cette occasion les ministres ont insisté sur le besoin de ne pas développer trop rapidement le nombre d'activités pour des questions de coût et de disponibilité.

De plus, l'Italie a assumé la présidence en 2007, avant que la Libye ne prenne son tour en 2008.

Un premier bilan fin 2006

Certes, aujourd'hui, les orientations des ministres se focalisent sur des échanges d'informations et des actions de concertation. Il s'agit d'un premier pas. Néanmoins, les premiers exercices d'état-major ou de forces (Livex) sont proposés. En fait, le développement est même assez rapide au point qu'il convient d'en maîtriser le rythme pour ne pas dépasser la capacité d'organisation et de participation des partenaires. Certaines pistes méritent, de plus, d'être approfondies pour éviter des erreurs conceptuelles qui pourraient les faire rejeter. C'est plus spécifiquement le cas de l'école du 5+5 dont la définition nécessite une concertation prudente.

On peut cependant souligner que les dix nations participantes sont tout particulièrement attachées au succès de cette démarche « défense et sécurité » dans le format « 5+5 » car :

- Elle constitue une véritable démarche de partenariat, les choix étant concertés pour la première fois ;
- Elle crée un espace de rencontres entre acteurs de la Défense du Maghreb ;
- Elle peut répondre à de véritables besoins de coopération pratique ;
- Elle constitue un premier pas vers des mesures de confiance ;
- Elle émane de pays notamment au Nord qui ont su définir une stratégie commune et qui ont la volonté de s'engager.

Je peux témoigner qu'à Alger en mars 2005, un événement est intervenu confortant pleinement cette appréciation. Les représentants des pays du Maghreb ont été conduits à se réunir entre eux, un soir hors cadre officiel, pour élaborer une position commune sur un sujet particulier. De la part de militaires dont j'entendais quelques mois avant, en colloque en Espagne, un représentant algérien et un représentant marocain se signifieraient que leurs pays étaient en « situation de guerre », cette démarche me paraît particulièrement porteuse d'espoir.

A ce titre l'initiative, même si elle est appuyée sur des actions très modestes, apparaît comme un véritable laboratoire pour le volet « politique et sécurité » du Processus de Barcelone et est en mesure à terme de redynamiser le Partenariat euro-méditerranéen. Les pays du Nord ont à cœur de présenter une volonté partagée, les pays du Sud s'efforcent d'être force de proposition. Tout ceci crée au profit de l'initiative les conditions de son succès ce qui n'est pas encore le cas dans le Processus de Barcelone. L'ensemble des partenaires a alors le sentiment de faire vivre réellement un partenariat où chacun apporte sa part de propositions et est responsable d'une partie des actions conduites.

Conclusion : les facteurs de succès de cette démarche

La coopération entre les deux rives de la Méditerranée occidentale ne passe pas encore par des actions militaires très démonstratives. Nous n'en sommes pas encore à des patrouilles maritimes communes, même s'il est déjà possible de citer, comme l'a fait la Ministre de la Défense française, Michèle Alliot-Marie, en 2005, l'exemple d'un officier algérien embarqué à bord d'un Bréguet-Atlantique de l'aéronavale française pour contribuer à reconnaître et pister un navire suspect, repéré quarante-huit heures avant en Méditerranée. Il n'est d'ailleurs pas certain qu'il relève d'un intérêt commun de conduire une coopération militaire très avancée. Cela dépend fondamentalement de ce que les pays pourront identifier comme intérêts partagés.

Dès à présent, il a été possible d'identifier des domaines de coopération et de conduire des actions en commun dans lesquels l'ensemble des partenaires trouve leur intérêt. N'est ce pas là le contenu réel d'un partenariat ? L'initiative « sécurité et défense » dans le format 5+5 apporte de plus une occasion de relations et de travail entre les représentants de la Défense des dix partenaires qui ainsi peuvent se découvrir, s'apprécier et partager leurs perceptions. N'est ce pas là la dynamique des mesures de confiance ?

La démarche est progressive. Il faut souligner que si le Nord a l'habitude de coopérer soit ensemble soit avec le Sud, les pays du Sud n'ont aucune expérience d'une coopération Sud-Sud. Bien au contraire la méfiance est le plus souvent de rigueur. La prudence est donc indispensable. Mais, il est certain que les raisons fondamentales du succès de ce processus reposent sur :

- la volonté de part et d'autre de préserver les conditions d'un véritable partenariat où chacun participe aux décisions, aux choix et partage les responsabilités. Plus de leçons unilatérales, plus d'instrumentalisations à buts à peine cachés, plus de paternalisme ou de condescendance liés à l'écrasant différentiel de capacités. Du coup le Sud peut avoir des idées.
- la détermination du Nord à trouver des stratégies communes, présentant ainsi une certaine cohérence dans les orientations à donner
- la modestie des partenaires bien décidés à choisir des actions de coopération pratiques et concrètes, répondant à des besoins identifiés comme solidaires et ne pas viser des objectifs surdimensionnés et sans doute secondaires face aux priorités notamment du Sud.

Finalement le maître mot est peut être la capacité d'écoute, aptitude délicate à mettre en œuvre surtout quand on est le plus fort mais aussi excessivement divisé sur les objectifs poursuivis. C'est sans doute là que l'initiative « sécurité et défense » dans le format 5+5 a réellement innové et qu'elle constitue effectivement un laboratoire pour le Processus de Barcelone.