

Questions de sécurité en Méditerranée en cette fin 2008

Cette fin d'année 2008 est marquée par la perspective de nombreuses évolutions en matière de définitions de stratégies et de dispositions de sécurité. Au demeurant, la plupart d'entre elles ne connaîtront leur aboutissement que dans l'année 2009.

Il importe donc de dresser l'inventaire de ces évolutions en parcourant les divers événements attendus avant de s'efforcer d'imaginer les conséquences prévisibles ou les enjeux correspondants en Méditerranée.

Les événements attendus en matière de « sécurité et défense »

Les événements annoncés touchent à la fois le dispositif français, à travers la mise en œuvre des conclusions du Livre blanc, mais aussi le retour de la France dans l'alliance militaire de l'OTAN ; la stratégie de l'OTAN ; la stratégie de l'Union européenne, l'application du Traité de Lisbonne et le lancement du « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée ».

Pour la France

En juin 2008, la France s'est fixé, une stratégie de sécurité nationale dont le concept est précisé par le Livre blanc de Défense et sécurité nationale, élaboré à la demande du Président de la République.

Ce concept met l'accent sur la fonction de connaissance et d'anticipation qui est portée au même rang que les quatre autres fonctions stratégiques : prévention, dissuasion, protection et intervention. L'effort portera donc sur l'information et le renseignement destiné à irriguer l'ensemble des actions des pouvoirs publics, civils et militaires.

Le Livre blanc préconise la concentration des capacités de prévention des conflits et d'intervention sur un axe géographique prioritaire, allant de l'Atlantique jusqu'à la Méditerranée, au golfe Arabo-persique et à l'océan Indien. Cet axe correspond aux zones où les risques impliquant les intérêts stratégiques de la France et de l'Europe sont les plus élevés.

Il prévoit aussi, pour répondre aux enjeux de sécurité en Méditerranée dans les quinze ans qui viennent, qu'une nouvelle étape de la relation euroméditerranéenne soit franchie. Celle-ci prendra place dans le projet d'UpM¹ qui développera de véritables partenariats entre les deux rives, grâce à des projets régionaux concrets, notamment dans les domaines économiques et environnementaux qui concourent à la stabilité. Cette démarche viendra en complément du dialogue méditerranéen de l'OTAN et du dialogue « 5 + 5 », notamment son initiative « sécurité ».

Enfin, le même Livre blanc annonce la réduction des effectifs des armées de 46.500 hommes sur une période 6 à 7 ans (soit de l'ordre de 17% de l'armée de terre, 25% de l'armée de l'air et 11% de la marine) ainsi que le report de la décision de construction d'un deuxième porte-avions, réduisant ainsi les moyens d'action (notamment l'absence de porte avions disponible 35% du temps).

Par ailleurs le Président Sarkozy a déclaré, le 3 avril 2008, au sommet de l'OTAN à Bucarest, la détermination de la France à poursuivre le processus de rénovation de ses relations avec l'OTAN et que le moment serait venu à l'issue de la présidence française de

¹ UpM : « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée »

l'Union européenne pour que notre pays prenne toute sa place dans les structures de l'OTAN.

Le changement d'orientation de la France peut donc se caractériser par une diminution des capacités d'intervention, accompagné d'un renforcement des moyens de connaissance et d'anticipation, mais aussi par la volonté d'une banalisation de ses relations avec l'OTAN à travers son retour dans l'alliance militaire.

En revanche, l'attention prioritaire accordée à la Méditerranée pour la défense des intérêts français est réaffirmée, voire renforcée, notamment au travers des objectifs fixés à l'UpM.

Pour l'OTAN

L'OTAN ne devrait pas connaître d'évolutions particulières dans les mois à venir. Le DM² reste actif, spécialement vis-à-vis du Maghreb, tandis que l'Initiative de coopération d'Istanbul, fortement contrainte par les événements en Irak, ne fait pas apparaître de développement sensible.

Une révision du concept stratégique de l'OTAN est cependant programmée en 2009. Si les lignes directrices n'en sont pas encore connues deux questions seront sans doute au centre des débats :

- les relations avec l'UE³, qui a la volonté de mettre en œuvre la gamme complète des instruments de gestion des crises, militaires, humanitaires, diplomatiques, financiers, au service d'une politique étrangère et de sécurité commune
- la vision américaine du «Global Nato», sorte d'«alliance de sécurité globale» ayant vocation à s'étendre sur le plan géographique, avec une politique d'élargissement et de partenariat, et sur le plan thématique, avec un grignotage du terrain politique et civil des crises.

L'OTAN reste donc l'organisation de défense collective qui unit l'Amérique du nord et l'Europe. Elle conserve tout son sens face à la montée de nouvelles menaces globales qui affectent tous les Alliés. Elle est également devenue un instrument pour la facilitation et la conduite des opérations militaires multinationales.

Son rôle dans le domaine de la prévention et de la gestion des crises, notamment au regard des missions de PESD⁴ ou de PSDC⁵, sera probablement à l'ordre du jour de la révision du concept stratégique de l'OTAN en 2009. Il intéresse tout particulièrement la Méditerranée.

Pour l'Union européenne

L'UE attend en revanche trois événements, la révision de la stratégie européenne de sécurité, la mise en application du traité de Lisbonne et l'émergence de l'UpM. Ces événements s'inscrivent dans le contexte consécutif au « non » irlandais au Traité, et celui de la présidence française de l'UE à laquelle le président Sarkozy a fixé le renforcement de la PESD comme l'une des grandes priorités.

Le réexamen de la stratégie européenne de sécurité est confirmé dans le cadre du programme établi par les présidences française, tchèque et suédoise de l'UE qui se succéderont entre le 1er juillet 2008 et le 31 décembre 2009. Il est trop tôt pour en connaître le contenu, bien sûr, mais il est certain qu'il devra prendre en compte l'élargissement de

² DM : Dialogue méditerranéen de l'OTAN

³ UE : Union européenne

⁴ PESD : Politique européenne de sécurité et de Défense

⁵ PSDC : Politique de sécurité et de défense commune – entrera en application avec le Traité de Lisbonne

l'Union, une certaine cohérence avec les travaux conduits dans le même but par l'OTAN et l'évolution des menaces.

Il importera de vérifier, dès les premiers travaux qui seront lancés sous présidence française, comment cette stratégie prend en considération le bassin méditerranéen et si elle continue à lui accorder l'importance qui lui avait été attribuée par la SES⁶ précédente, définie en décembre 2003.

Le traité de Lisbonne signé en décembre 2007 doit être ratifié par les Etats membres pour pouvoir entrer en application. Le « non » irlandais constitue donc une difficulté et il est peu vraisemblable que la date du 1^{er} janvier 2009, initialement prévue pour cette entrée en vigueur, soit respectée.

Au demeurant, ce traité comprend des dispositions qui seront très probablement mises en œuvre à plus ou moins long terme et qui auront des conséquences sur les questions de sécurité en Méditerranée.

Il s'agit notamment de la création d'un poste de Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité, qui sera aussi vice-président de la Commission européenne et qui sera doté d'un service propre. Cette fonction donnera plus de visibilité et plus de force aux actions extérieures de l'Union. Il est probable que l'image de l'UE en sera renforcée et les pays du Sud trouveront dans le Haut représentant un interlocuteur. En contrepartie, il sera attendu un investissement plus déterminé de l'UE dans les crises régionales.

Par ailleurs, il est très possible que de fortes incitations soient déployées pour transformer le plus grand nombre d'actions existantes de coopérations bilatérales en coopérations multilatérales.

Enfin, dans le cadre du Processus de Barcelone l'événement est constitué par le lancement le 13 juillet 2008 à Paris de l'initiative UpM voulue par le Président Sarkozy.

La Déclaration de Paris reprend les objectifs du Processus visant à créer un « espace de paix et de stabilité en Méditerranée ». Il est même envisagé, à terme, de mettre en œuvre un « pacte euro-méditerranéen ».

Pour cela, il est préconisé de renforcer les relations multilatérales, d'accroître le partage de la responsabilité du Processus, de fonder la gouvernance sur l'égalité de toutes les parties et de traduire le processus en projets concrets qui soient davantage visibles pour les citoyens.

L'UpM devrait donc permettre de donner un nouvel élan au Processus de Barcelone et pour cela il est envisagé des coopérations renforcées grâce au principe des projets à géométrie variable. Six dossiers ont été désignés comme prioritaires. A l'exception de celui portant sur la protection civile, aucun d'entre eux ne concerne directement une question d'ordre sécuritaire. Au demeurant, cette approche volontaire et pratique est appelée à fonder les éléments d'une confiance indispensable à l'émergence de relations de sécurité en Méditerranée.

L'UE est donc engagée dans un processus d'approfondissement de sa PESD. Dans ce cadre, la Méditerranée reste l'un des points d'application majeur. La toute récente initiative UpM confirme à la fois cette volonté et le nouvel axe d'effort privilégiant des actions de coopération concrète.

Il apparaît donc bien que les prochains mois verront évoluer sensiblement les orientations de sécurité et de défense tant de notre pays, que de l'OTAN, mais aussi de l'UE. Dans cette perspective, la zone méditerranéenne constitue à la fois un espace de tensions et de crises, mais aussi un voisinage immédiat de la France et de l'Europe. La Méditerranée est inévitablement un sujet d'attention voire de préoccupation.

Il convient, dès lors, de s'interroger sur les conditions qui devront être respectées pour que ces évolutions attendues principalement en 2009, soient productrices de paix, de stabilité et de prospérité.

⁶ SES : Stratégie européenne de sécurité

Écueils, défis, enjeux et recommandations

Aujourd'hui les différentes initiatives touchant à la sécurité en Méditerranée ou dans son voisinage immédiat (Processus de Barcelone, Quartet, DM, 5+5, volet méditerranéen de l'OSCE, BMENA⁷, ICI⁸, Forum méditerranéen, etc...) sont nombreuses, parfois concurrentes et le plus souvent très critiquées.

Si la situation de la région est reconnue comme particulièrement délicate et tendue, il importe d'autant plus d'apporter une très grande attention à ce que les évolutions attendues préservent les acquis et les facteurs de force, tiennent compte des enseignements recueillis, et s'efforcent de corriger les erreurs constatées.

Deux points méritent d'être soulignés qui semblent devoir guider toute réflexion dans ce domaine.

Tout d'abord, ces diverses initiatives apparaissent le plus souvent, aux yeux de nos partenaires du Sud, peu distinctes et redondantes. Il existe un réel besoin de transparence sur le partage des tâches.

Par ailleurs, la plupart d'entre elles relèvent de propositions occidentales et sont dirigées par les Occidentaux, sans une véritable coopération des partenaires du Sud. Il convient d'associer plus étroitement nos partenaires à chacune de ces démarches et d'éviter de proposer des « solutions » excessivement marquées par les préoccupations occidentales.

Concernant l'évolution du statut de la France dans l'OTAN, il paraît sage de ne pas négliger l'appréciation d'Hubert Védrine, ancien ministre des Affaires étrangères, qui dans son rapport au Président de la République du 4 septembre 2007 souligne que cette réintégration dans l'alliance militaire ferait que « la France serait considérée comme réalignée sur les États-Unis et traitée comme telle » par la plupart des pays. Ainsi, « dans tous les pays qui ne sont pas des puissances (*ni établies, ni émergentes*), soit au moins 150, cela serait perçu comme la perte d'un point d'appui au sein de l'ONU, ou de l'OMC, d'un avocat au sein du FMI, de la Banque Mondiale ou du G8 » et ceux-ci auront tôt fait de se trouver d'autres points d'appui.

Cette crainte est d'ailleurs partagée par Hervé Morin, ministre de la Défense qui dans son discours du 11 septembre 2007 à Toulouse souligne que « l'inconvénient (*d'une telle intégration*), c'est l'affaiblissement de notre position internationale, qui pourrait apparaître alignée » et qui ajoute « Si nous continuons à être perçus comme ce que nous sommes, c'est-à-dire un pays ayant une politique étrangère et militaire autonome, capable de porter un autre message au sein de la communauté occidentale, ce n'est pas uniquement par le talent de notre politique extérieure, mais c'est aussi parce que nous ne sommes pas intégrés au sein de l'OTAN »

L'axe géographique prioritaire, défini par le Livre blanc comme allant de l'Atlantique jusqu'à la Méditerranée, au golfe Arabo-persique et à l'océan Indien, zone qui coïncide curieusement avec celle du BMENA américain, renforce évidemment cette crainte d'alignement.

Sauf à accepter cette perte d'influence, et si ce « retour dans l'OTAN » devait se confirmer, il semblerait utile d'y associer des initiatives visant à manifester l'attachement de notre pays à son autonomie et son refus de tout alignement. Ceci est tout particulièrement vrai en Méditerranée, notamment occidentale, où les États-Unis sont perçus comme ayant la volonté d'imposer leurs priorités sans réelle réaction, à ce jour, européenne ni française.

⁷ BMENA : Broader Middle East and North Africa

⁸ ICI : Initiative de coopération d'Istanbul - Sommet OTAN du 28 06 04 : nouvelle initiative de coopération avec le Moyen-Orient élargi.

Une révision de la stratégie de l'OTAN qui irait plus loin dans la reconnaissance de l'autonomie du pilier européen de l'alliance que les arrangements actuels, supposerait qu'il y ait au sein de l'UE un consensus sur le rôle de la PESD. Aujourd'hui, ce consensus peine à s'établir et, ainsi que l'exprime Hubert Védrine dans le rapport précité, « des réactions américaines et occidentales, et des engagements au cas par cas (ex Yougoslavie, Afghanistan) semblent avoir fait de l'OTAN - à l'origine organisation militaire défensive de l'Atlantique Nord – le bras armé de la sécurité occidentale tous azimuts. », ce dont se satisfont globalement très bien un grand nombre de pays européens. Cette situation est défavorable à l'UE qui apparaît comme dépendante du leadership américain, par exemple dans le conflit israélo-palestinien ou dans la priorité donnée à la guerre contre le terrorisme, selon la définition du Président Bush.

Mais l'UE envisage la révision de sa stratégie de sécurité alors même que l'application du traité de Lisbonne devrait mettre en place de nouveaux instruments plus opérationnels et plus visibles.

La conjonction entre ces événements et la révision de la stratégie de l'OTAN est sans doute l'occasion de promouvoir un rôle politique plus fort pour l'UE et d'obtenir un partage des tâches entre OTAN et PESD.

La Méditerranée, du fait de sa position géographique constitue une zone évidente d'intérêt stratégique prioritaire pour l'UE. Elle doit devenir le point d'application privilégié de son action pour y favoriser la paix et la prospérité, en toute légitimité et autonomie.

Ainsi, il paraîtrait souhaitable que la révision de la SES énonce, avec force, la volonté de l'UE :

- de s'investir dans la résolution du conflit israélo-palestinien en s'appuyant sur son analyse propre et des propositions déterminées,
- d'apporter systématiquement sa contribution autonome dans les négociations visant à résoudre les conflits et crises du Proche-Orient,
- de proposer sa disponibilité à contribuer à la résolution des différends de la région hors UE par une action de « bons offices » (Sahara occidental par exemple),
- de déployer systématiquement une action de négociation, aux côtés de l'ONU, dans les cas de crises impliquant un pays de l'UE et un pays hors UE (ex : Chypre, îlot Persil ..),
- de contribuer résolument au bon déroulement des sorties de crises et des reconstructions.

Bien évidemment ces démarches ne sont ni simples ni sans écueils, mais une telle déclaration formelle de la volonté européenne conditionne, sous réserve qu'elle soit suivie d'effets, la crédibilité et l'influence de l'UE dans son voisinage immédiat. Elle est seule en mesure de :

- démontrer l'existence politique de l'UE, si souvent dénoncée, notamment au Sud, pour son manque d'engagement,
- apporter aux Etats-Unis la contribution d'un partenaire fort et responsable,
- défendre les intérêts spécifiquement européens en Méditerranée,
- donner aux partenaires méditerranéens l'assurance qu'il y a d'autres voies que l'alignement sur les Etats-Unis,
- construire une PESD/PSDC complémentaire des missions de l'OTAN et spécifiquement de son DM.

Dans cette perspective, la mise en œuvre de l'UpM peut être, au-delà des six dossiers privilégiés et de la confiance qui en émergera, l'occasion d'une relance du volet politique du partenariat euro-méditerranéen.

Certes les choix institutionnels de l'implantation du secrétariat, de la désignation des responsables et de ses modalités de fonctionnement, que l'on peut espérer conduits en réel partenariat, sont importants. Il serait cependant dommageable qu'ils conditionnent excessivement l'essor de l'UpM.

Il semblerait souhaitable de lancer au plus vite des propositions de démarches de coopération renforcée entre pays volontaires. Il serait possible de commencer par des projets pas ou peu coûteux mais qui seraient surtout maintenus à un niveau technique pour éviter les dérives dues à l'exploitation partisane et à l'instrumentalisation.

Par exemple, des projets portant sur une force de surveillance maritime conjointe, sur des groupes d'études permanents des crises et conflits en cours, sur un réseau de solidarité pour les interventions sur les catastrophes naturelles, sur des groupes d'évaluation des menaces en Méditerranée etc. pourraient être soumis à nos partenaires pour recueillir leurs commentaires et s'efforcer de bâtir des actions répondant à des besoins partagés.

Il importe, en effet, de montrer très vite en quoi l'UpM apporte une nouvelle approche des relations et de nouvelles méthodes de coopération. Ainsi que le dit Hubert Védrine dans ce même rapport précité, l'idée du Président Sarkozy constitue un progrès dans la mesure où il propose « plutôt qu'une politique de l'Union européenne pour les Méditerranéens, des projets élaborés entre eux par les Méditerranéens »

Les écueils auxquels peuvent se heurter les événements attendus sont donc nombreux. Cependant les défis et les enjeux sont essentiels dans la mesure où le succès des actions entreprises conditionne à la fois l'avenir politique de l'UE et la marche vers la paix et la prospérité dans la région.

Cet intérêt commun partagé entre l'UE et les autres riverains de la Méditerranée constitue la meilleure des motivations, il suffit d'adopter une démarche qui permette d'entendre tous les points de vue, de contourner les hostilités et acrimonies particulières, de procéder progressivement et d'éviter l'instrumentalisation politicienne.

C'est pourquoi l'UE doit s'affirmer, en Méditerranée, comme un acteur politique fort et déterminé tout en initiant des voies de coopération plus attentives aux besoins et aux priorités de ses partenaires.

Conclusion

Il apparaît donc que cette fin d'année sera celle de la mise en place d'évolutions importantes, en France et au sein des structures concernant les Européens, qui influenceront les stratégies et les politiques de sécurité.

Celles-ci concerneront tout particulièrement la région méditerranéenne qui constitue le voisinage sud de l'UE.

Les grandes lignes de ces évolutions ne sont pas encore toutes fixées. Les travaux de préparation interagiront les uns sur les autres tout au long du processus de leur élaboration. Le résultat de ce travail itératif est bien difficile à pronostiquer tant les intérêts respectifs et les agendas propres peuvent être différents.

Au demeurant, certaines priorités semblent mériter faire l'objet d'une attention déterminée.

Les choix français doivent préserver l'autonomie de l'analyse et de la décision nationale et se garder de toute tentation d'alignement.

Une certaine clarification entre les objectifs et les domaines d'application des actions nationales, de l'UE et de l'OTAN est attendue de nos partenaires du Sud. Cette coordination des initiatives, aujourd'hui très nombreuses en Méditerranée, est indispensable.

Enfin, il importe de mettre en œuvre des outils qui permettent de traiter les questions de coopération en Méditerranée, et spécifiquement ceux ayant trait à la Défense et à la sécurité, de façon réellement concertée entre les riverains, si possible avec le soutien de l'UE, mais dans un esprit de partenariat réel et non pas d'assistance dirigée.

Le respect de ces priorités se heurtera évidemment aux très nombreux obstacles qu'on imagine aisément. L'émergence de la paix et de la prospérité dans cette région est cependant conditionnée par le changement d'attitude qu'imposent cette clarification et ce partenariat réel, renforcé par une expression française indépendante déterminée à défendre les intérêts propres à la région sans renier ses autres solidarités.

Contre-amiral (2s) Jean-François Coustillière