

Les rapports Europe-Maghreb en matière de sécurité et de défense

Jean-François Coustillère*

L'Union européenne (UE) porte une attention inconstante à l'égard de son Sud. La Méditerranée, frontière sud de l'UE, fait l'objet de diverses initiatives dans le domaine de la sécurité et de la défense, à travers des démarches superposées et dans des cadres différents. Ces initiatives apparaissent souvent comme redondantes aux yeux de nos partenaires du Sud, elles sont mal coordonnées, parfois dispersées, souvent concurrentes.

L'Europe, confrontée aux problématiques inextricables du Proche-Orient, tend à négliger ce Machreq instable pour porter son effort à l'Ouest. Le Maghreb devient un espace de « convoitise exacerbée », courtisé par les « rivaux » en Méditerranée que sont les États-Unis (projet du Grand Moyen-Orient) et l'UE. D'autres acteurs comme la Chine, la Russie et l'Inde semblent vouloir également entrer dans ce jeu complexe d'influences et de pressions autour des rapports avec le Maghreb.

Toutefois, en dépit du renforcement de l'intérêt des États-Unis pour les pays du Maghreb depuis les attentats du 11 septembre 2001¹, les liens entre le Maghreb et l'UE restent étroits, principalement pour des raisons géographiques et historiques. Outre les coopérations commerciales, économiques, financières, culturelles, l'UE et le Maghreb collaborent aussi dans le domaine de la défense et de la sécurité. L'objectif consistant à faire de la Méditerranée un espace de paix et de prospérité partagée est promu au titre d'intérêt commun et d'enjeu essentiel pour la région.

C'est dans ce cadre qu'il convient de replacer les nombreux outils « défense et sécurité » qui sont proposés aux partenaires maghrébins de l'UE. Il existe en réalité quatre niveaux de coopération :

- le multinational, comprenant notamment les actions à travers l'OTAN (Organisation du Traité de l'Atlantique Nord) et son *Dialogue méditerranéen*, ou à travers l'OSCE et son volet méditerranéen.
- le cadre de l'UE avec sa politique de sécurité et de défense (PESD), la Politique européenne de voisinage (PEV), et surtout le Partenariat euro-méditerranéen (dit Processus de Barcelone) initié en 1995,
- le niveau bilatéral, qui implique un pays du Nord et un pays du Sud, avec parfois des élargissements conjoncturels à d'autres partenaires,
- et enfin le sous-régional, surtout actif au sein de l'initiative « défense et sécurité dans le format 5+5 ».

Chacun de ces niveaux relève de stratégies différentes qui sont dictées par leurs concepteurs en fonction de leurs intérêts et de leurs priorités. Il convient de les identifier et d'en décrire les modalités avant de proposer une analyse de leur efficacité au regard des enjeux de la région Méditerranée.

* Contre-amiral (2s), consultant indépendant. Article rédigé avec le concours de M^{elle} Emmanuelle Panico, diplômée de l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence.

¹ Voir *L'Année du Maghreb Édition 2005-2006*, Paris, CNRS Éditions, 2007.

La coopération multinationale de sécurité impulsée hors de l'Union européenne

Le *Dialogue méditerranéen* de l'OTAN a été lancé en 1994 (sommet de Bruxelles) avec pour objectifs la sécurité et la stabilité régionales. Il entend prouver la capacité d'adaptation de l'organisation à un monde multipolaire et renforcer l'idée selon laquelle il n'y a pas de sécurité en Europe sans une stabilité en Méditerranée. Ce *Dialogue méditerranéen* est régi par le principe de spécialité. Autrement dit, ne sont traitées en son sein que les questions de défense dans la limite des compétences attribuées à l'OTAN. Les pays européens membres contribuent à cette démarche, mais les objectifs et les modalités d'action sont fixés collectivement avec les membres non-européens et notamment les États-Unis qui, du fait de leur prééminence, pèsent très lourdement dans les choix retenus pour défendre leurs intérêts propres.

À la création du *Dialogue méditerranéen*, cinq pays non-membres de l'OTAN y participaient. Ils sont aujourd'hui sept : Maroc, Tunisie, Algérie, Mauritanie, Égypte, Jordanie et Israël. En 1997, un Groupe de coopération méditerranéenne a été créé, qui se réunit régulièrement pour superviser et coordonner les activités de coopération prévues. De même que se réunissent depuis 2004 (10^e anniversaire du Dialogue), les chefs d'état-major des pays concernés, leurs ministres de la Défense ou ceux des Affaires étrangères.

Ce *Dialogue méditerranéen* se veut une tribune ouverte et évolutive. À côté des rencontres périodiques OTAN+7, il repose essentiellement sur une coopération bilatérale entre l'OTAN et chaque pays partenaire. Chacun de ces pays se voit proposer le même type de coopération et choisit ensuite son degré d'implication. Ce traitement égal entre États participe au succès relatif que remporte le *Dialogue méditerranéen*.

Un programme de travail annuel est établi. Il prévoit dans le domaine de la sécurité divers séminaires, des consultations sur le terrorisme et sur la prolifération des ADM (armes de destruction massive), des discussions sur la gestion des crises, des études de plans civils d'urgence, etc. Dans son aspect purement militaire, il programme des escales de forces navales de l'OTAN dans les pays membres du *Dialogue méditerranéen* et des exercices communs. Il offre aux partenaires un statut d'observateur à un exercice des forces de l'OTAN, ainsi que des stages au Collège de défense de l'OTAN, etc. Six cents actions sont ainsi proposées chaque année.

Les attentats du 11 septembre 2001 ont conduit l'OTAN à rechercher un renforcement du *Dialogue méditerranéen*. Lors du Sommet de l'OTAN à Istanbul en juin 2004, il a été décidé d'approfondir le *Dialogue* et de lancer l'*Initiative de coopération d'Istanbul*, destinée à la région Proche et Moyen-Orient.

Cette *Initiative de Coopération d'Istanbul* (qui devrait, conformément aux engagements pris à Istanbul, rester distincte du *Dialogue méditerranéen*) apparaît comme le volet sécurité, confié à l'OTAN, du projet américain de *Broader Middle East North Africa (BMENA)* ou *Grand Moyen-Orient élargi*, censé apporter la stabilité et la démocratie dans la vaste zone qui s'étend de Casablanca à Karachi. Les États-Unis y voient, bien sûr aussi, le moyen d'accroître leur influence dans la région.

Le projet BMENA, développé dans le prolongement de la guerre d'Irak et fortement imprégné des priorités américaines, regroupe un grand nombre d'États de cultures et d'intérêts différents. Il a l'ambition d'embrasser les questions de sécurité mais aussi les questions économiques, sociales et culturelles. Mais il a été reçu sans enthousiasme par les pays concernés. Après les *Forum pour l'avenir* de 2004 à Rabat et de 2005 à Bahreïn, il est aujourd'hui peu actif, pour ne pas dire en panne et on a peu parlé du nouveau Forum qui devait être organisé en Jordanie en novembre 2007.

La guerre en Irak, dont aucune issue n'est envisageable à court terme, et le conflit israélo-palestinien qui perdure, constituent autant de freins à la coopération avec les pays arabo-musulmans, dans le cadre du *Dialogue méditerranéen* (dont les activités souvent reportées) comme dans celui du BMENA. Même si quelques activités techniques militaires sont conduites, l'OTAN suscite toujours une forte réserve au Sud, dès qu'il s'agit d'activités plus politico-militaires. La présence d'Israël dans le *Dialogue méditerranéen*, combinée à l'importance de l'influence américaine sur ce *Dialogue*, contribue à engendrer la méfiance des pays arabo-musulmans en dépit des efforts

conduits par l'Alliance, notamment en multipliant les visites d'autorités et les invitations à des colloques, pour améliorer son image.

L'*Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe* (OSCE) s'intéresse, elle aussi, aux questions de sécurité et de défense en Méditerranée. En effet, l'Acte final d'Helsinki, adopté en 1975, comporte un chapitre intitulé *Questions relatives à la sécurité et à la coopération en Méditerranée*. Néanmoins, ce n'est qu'en 1994 que le *volet méditerranéen de l'OSCE* a été mis en place entre les membres de l'OSCE (55 États) et les Partenaires méditerranéens pour la Coopération (PMC) que sont l'Algérie, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie.

Ce partenariat a pris la forme de séminaires annuels et de groupes de contacts composés d'experts qui se réunissent régulièrement mais ne traitent pas seulement des questions de sécurité et de défense. Dans cette perspective, ces PMC ont la possibilité d'assister à des réunions de l'OSCE sur des sujets les concernant, qu'ils soient politiques ou militaires. En matière de sécurité, les questions privilégiées portent sur le contrôle des armes, la lutte contre le terrorisme, la gestion des frontières et celle des conflits.

Ce partenariat se présente donc surtout comme un espace de dialogue, les occasions de coopération restant ponctuelles. De plus, ses moyens financiers sont limités et restreignent ses capacités d'action.

La coopération de sécurité multinationale guidée par l'Union européenne

L'UE, consciente des enjeux existant sur sa frontière méditerranéenne, conduit essentiellement deux actions de coopération : la *Politique européenne de sécurité et de défense* (PESD) et le *Partenariat euro-méditerranéen* (aussi appelé *Processus de Barcelone*²). La PESD relève d'une politique unilatérale de l'UE, comparable à la politique de défense d'une nation, tandis que le volet *politique et sécurité* du *Processus de Barcelone* est une démarche partenariale entre membres normalement égaux. Ces démarches ont été ensuite complétées par la *Politique européenne de voisinage* (PEV), destinée à corriger les insuffisances du Processus constatées à partir de 2004.

La vocation de PESD³ a été définie par le Conseil européen en décembre 2003 à travers sa *Stratégie européenne de sécurité*⁴, et s'articule selon trois points : « faire face aux menaces », « construire la sécurité dans le voisinage de l'UE » et « régler le conflit israélo-arabe ».

Dans ce cadre, et au même titre que les autres pays partenaires, les pays du Maghreb sont invités à suivre les réunions du COPS (Comité politique et de sécurité). Il est prévu, conformément aux conclusions de la Conférence de Valence, qu'ils participent à l'« instauration d'un véritable dialogue sur les questions politiques et de sécurité, y compris la PESD »⁵. « Ce dialogue – précise la Conférence de Naples – devrait aider les partenaires méditerranéens à se familiariser avec les objectifs et les instruments, en vue de les associer ultérieurement à des activités relevant de la PESD au niveau régional, sous régional et national »⁶.

Les pays de la rive Sud de la Méditerranée ont manifesté de la défiance vis-à-vis de cette PESD qui, par sa vocation à intervenir à l'extérieur des frontières européennes, a d'abord été perçue comme un instrument d'ingérence⁷.

² Devenu, le 16/3/2008, « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée ».

³ Le traité de Lisbonne (18-19/10/2007) renforce par ailleurs cette PESD. En effet, le traité simplifié introduit non seulement une « clause de défense mutuelle et de solidarité » mais également celle de coopération structurée permanente. La PESD deviendrait alors, une fois le traité ratifié, la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

⁴ *Une Europe sûre dans un monde meilleur, stratégie européenne de sécurité*, Bruxelles, 12/12/2003.

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIFR.pdf>

⁵ VIème conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires Étrangères (Valence les 22 et 23/4/2002), *Conclusions de la Présidence*, Ed n° 42 FR (13/5/2002), p. 7, 17 p.

http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/publication/euromed_report42_fr.pdf

⁶ VIème conférence euro-méditerranéenne (Naples, 2 et 3/12/2003), *Conclusions de la Présidence*, art. 31.

http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/publication/euromed_report71b_fr.pdf

⁷ Cette crainte d'interventionnisme s'est retrouvée également dans les critiques à la mise en place d'EUROFOR et EUROMARFOR, de la Force de Réaction Rapide, etc.

Aujourd'hui, l'UE souhaite infléchir cette perception en privilégiant une coopération militaire avancée, notamment dans le domaine technique et tactique, qui contribuerait au maintien d'un climat de confiance entre les deux rives. Ainsi, en septembre 2007, au Portugal (Evora), les ministres de la Défense du Maghreb et de l'UE se sont rencontrés pour identifier des actions qui répondent à ce souci⁸. L'Europe recherche l'adhésion du Sud à sa politique européenne de sécurité et de défense, avec un souci de transparence de ses choix. Mais il semble qu'une clarification des objectifs à long terme de cette politique soit encore nécessaire.

En effet, la question des rivalités entre l'Europe et les États-Unis en Méditerranée ressurgit régulièrement. La concurrence entre la PESD et le *Dialogue méditerranéen* de l'OTAN apparaît au travers des choix effectués pour les opérations extérieures de maintien de la paix, comme par exemple en ex-Yougoslavie ou lors des offres redondantes d'actions de coopération. Il importerait, pour éviter cette concurrence, que l'UE puisse proposer une stratégie distincte ou des domaines d'application différents de ceux du *Dialogue méditerranéen*. Mais il convient aussi que l'ensemble des pays européens s'accordent pour contenir les initiatives de l'OTAN aux domaines qui sont les siens et n'en débordent pas, pour laisser à l'UE sa liberté d'action dans les champs qui relèvent de sa compétence. C'est notamment le cas pour tout ce qui ne s'inscrit pas dans l'expertise strictement militaire, ou qui nécessite un accompagnement économique, financier, culturel ou sociétal.

De plus, si l'UE veut être en mesure de faire valoir ses intérêts face aux initiatives américaines, y compris à travers l'OTAN, elle doit impérativement prouver qu'elle peut véritablement coopérer avec ses voisins et non simplement leur proposer de s'associer à une politique de sécurité et de défense élaborée unilatéralement.

Le *Processus de Barcelone*, initié en 1995, comporte trois volets de coopération : *politique et sécurité, économique et finances, et social et culturel*. Ce partenariat est original. Lancé par l'UE, il propose aux PSEM un véritable partenariat, fondé sur le principe de l'égalité entre tous les membres. Son objectif est d'établir un espace de paix et de prospérité en Méditerranée.

Au niveau institutionnel, les ministres des Affaires étrangères des pays du Partenariat se réunissent tous les ans afin d'assurer un suivi global du Processus. Des conférences sectorielles sont également organisées périodiquement tandis qu'un Comité euro-méditerranéen (Comité Euromed), composé en partie des représentants de la Commission européenne, est chargé des affaires multilatérales. Enfin, une Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne est née en 2004, avec un rôle consultatif.

En pratique, le fonctionnement du Partenariat est assez complexe puisqu'il associe deux niveaux de coopération distincts : le multilatéral et le bilatéral.

Sur le plan multilatéral, les réalisations sont peu nombreuses et relativement modestes. On peut citer la mise en place d'un réseau de points de contact pour les affaires politiques et de sécurité, d'un réseau de 34 instituts de la Méditerranée (EuroMeSCo), de séminaires diplomatiques à Malte, d'un système de prévention et de gestion des catastrophes, d'échanges d'informations concernant le désarmement, le contrôle des armes, le terrorisme, les droits de l'Homme, le droit des conflits armés, et l'immigration clandestine⁹.

Le Partenariat, est le seul « forum » où sont présents des États qui parfois s'affrontent depuis des décennies (tels Israël et l'Autorité palestinienne). Cette originalité qui constituait initialement un atout est, petit à petit, devenu un handicap, tant les discussions sont perturbées par les débats au sujet du conflit israélo-palestinien, du différend gréco-turc, du problème du Sahara Occidental, etc.

Quant à la coopération bilatérale, elle se concrétise par la signature d'accords d'association qui reprennent les orientations définies par les trois volets du Partenariat.

⁸ Même si l'UE, lors de sa dernière réunion de février 2005, renforce sa coopération à l'égard des pays méditerranéens, par la mise en place d'un programme annuel d'actions concrètes et d'une succession de conférences concernant la PESD, les avancées restent modestes. À l'heure actuelle, le Maroc apporte sa contribution dans le cadre de l'opération ALTHEA en Bosnie-Herzégovine depuis son lancement en décembre 2004 ; quant à la Turquie, elle participe à des opérations de gestion civile des crises de l'UE (MPUE : mission de police de l'UE en Bosnie)

⁹ Euromed Migration ; Euromed Police ; Euromed Justice.

S'agissant, du volet *politique et sécurité*, les résultats sont peu consistants.

La grande diversité des pays de l'UE, aux intérêts différents et aux déclarations parfois peu cohérentes, freine considérablement la mise en œuvre d'une réelle collaboration. On ne peut cacher que, par la force des choses, le Partenariat a progressivement été confisqué par la Commission européenne. En l'absence de structure permanente institutionnelle encadrant le Processus, la Commission, seule source de financement, a progressivement pris la direction des actions, sans concertation avec les PSEM. L'absence de coopération Sud-Sud constitue un autre handicap, en particulier dans un domaine aussi sensible que celui de la défense et de la sécurité.

Ainsi, plus de dix ans après sa création, le Partenariat euro-méditerranéen dans son volet *politique et sécurité* ne peut pas se prévaloir d'une grande efficacité. C'est face à ce constat qu'il a été décidé de lancer la Politique européenne de voisinage.

La *Politique Européenne de Voisinage* (PEV), approuvée par le Conseil européen de Bruxelles du 18 juin 2004, englobe non seulement le Sud de l'Europe mais également l'Est. Elle entend dynamiser la coopération régionale avec les États limitrophes de l'Union. Pour la Commission européenne, son objectif est « de faire partager aux pays voisins les bénéfices de l'élargissement de l'UE en 2004 pour renforcer la stabilité, la sécurité et le bien-être de l'ensemble des populations concernées »¹⁰.

« Dans son voisinage et au-delà, l'UE ne peut toutefois pas se cantonner aux sphères économique et politique ; elle doit aussi être en mesure d'assurer de plus en plus elle-même la stabilité, la prévention des conflits et la maîtrise des crises dans son arrière-cour, en dernière extrémité par le recours à la force sous le couvert d'un mandat des Nations unies¹¹. »

Sa démarche se traduit par la signature de plans d'action bilatéraux entre l'UE et chaque État, qui traitent à la fois de questions économiques, sociales, etc. mais aussi de sécurité. Ils prévoient que « le niveau d'ambition des relations futures dépendra du degré d'engagement des deux parties à défendre les valeurs communes et de leur capacité à mettre en œuvre les engagements pris. »¹². Au demeurant les domaines de coopération prescrits n'apportent pas de réelles innovations par rapport au volet *politique et sécurité* du Partenariat. Son ambition est clairement dictée par une volonté de renforcer au niveau bilatéral des coopérations déjà engagées dans le cadre du Processus, sans en modifier fondamentalement ni les modalités ni les objectifs en matière de sécurité.

Le Partenariat euro-méditerranéen est un projet ambitieux et, si la lenteur de son développement peut être regrettée notamment sur le volet *politique et sécurité*, il convient de rappeler que ce Processus a permis, en douze ans d'existence, un certain nombre de progrès qui ne peuvent être niés, à commencer par le maintien de relations entre tous les acteurs. C'est cependant sur la base de critiques allant jusqu'à qualifier le Partenariat d'« échec », que Nicolas Sarkozy a formulé en février 2007 à Toulon, durant sa campagne présidentielle, le projet qui visait à remplacer ce Partenariat par une Union de la Méditerranée. Celle-ci, après une année de débats et de tractations, est devenue l'Union pour la Méditerranée, dont le principe a été approuvé par le Conseil européen le 14 mars 2008 sous la dénomination « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée ». Il est encore trop tôt pour savoir si cette nouvelle initiative encore en gestation aura des retombées sur la coopération euro-méditerranéenne en matière de sécurité. La sécurité globale semble constituer une priorité des projets étudiés dans le cadre de cette Union pour la Méditerranée, mais il faudra attendre le 13 juillet 2008, et le sommet programmé à cette date, pour en juger vraiment.

¹⁰ Politique Européenne de voisinage, Communication de la Commission, Document d'orientation 15/05/04, introduction et synthèse.

<http://www.dellbn.ec.europa.eu/fr/pev/strategy.pdf>

¹¹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Construire notre avenir commun : Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie 2007-2013* (COM 2004-101 final)

http://europa.eu/press_room/presspacks/enlarg/com_2004_101_fr.pdf

¹² Plan d'action UE/Tunisie, page 1, 36p.

http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/tunisia_enp_ap_final_fr.pdf

La coopération bilatérale

En complément des relations multinationales, les relations bilatérales pays à pays, en matière de défense et de sécurité, restent très actives. Elles sont particulièrement appréciées par les pays du Sud qui tirent parti de ces relations privilégiées. En effet, elles leur permettent d'asseoir leur crédibilité au Sud par la proximité affichée avec un pays du Nord. De plus, la coopération entre les forces armées permet d'entretenir des liens étroits, inscrits dans la confiance créée par des échanges anciens et durables, entre ces pays. Par ailleurs, cette coopération bilatérale est souvent plus concrète et mieux adaptée que celle proposée par les organisations multilatérales de type OTAN ou UE. Ainsi, la France entretient des relations de très bonne qualité avec de nombreux pays du Maghreb et du Machrek. Le Maroc, la Tunisie, l'Égypte, le Liban et la Jordanie sont des partenaires privilégiés anciens. La Mauritanie fait l'objet d'une coopération renouvelée. Avec la Libye et avec l'Algérie, les nouvelles modalités de coopération, en cours de négociation, sont en bonne voie.

Ces relations comportent à la fois des actions d'entraînement commun, de formation ou de soutien opérationnel. Elles sont généralement organisées dans le cadre de commissions mixtes qui permettent aux partenaires de faire valoir leurs besoins et leurs souhaits respectifs dans tous les domaines relevant des forces armées. En matière d'entraînement, et pour la seule coopération française, on peut citer les exercices annuels suivants : avec le Maroc, « Chébec » ; avec l'Algérie « Rais Hamidou » ; avec la Tunisie, « Amitiés » ; avec l'Égypte « Cléopâtre » etc. Parfois ces activités sont ouvertes à d'autres nations européennes comme c'est le cas pour « Cléopâtre ».

La coopération peut aussi bénéficier à la conservation du patrimoine à travers des projets entre musées et archives militaires. Elle touche aussi la santé par l'entretien de relations étroites entre hôpitaux et services de santé des armées. Des actions d'instructeurs ou le détachement de coopérants techniques sont autant d'occasions de répondre à des besoins de formation ponctuels ou plus durables. L'offre de formation comprend également l'accueil de militaires dans les établissements de la Défense, du niveau le moins élevé à l'enseignement supérieur. Des échanges d'états-majors ou des stages en unités permettent de partager des savoir-faire dans les structures opérationnelles elles-mêmes. Enfin, à l'occasion de déploiements opérationnels, des soutiens en termes de logistique ou de communications, peuvent être apportés aux forces du partenaire qui en ferait la demande. C'est particulièrement le cas sur le théâtre de l'ex-Yougoslavie.

Cette coopération, unanimement appréciée quel que soit le pays du Nord considéré, gagnerait à faire l'objet d'un élargissement, au cas par cas, à deux pays du Sud, afin de privilégier le « dialogue Sud-Sud ». Mais cette évolution se heurte à de nombreux obstacles tant au Nord qu'au Sud.

Une coopération sous-régionale sur la bonne voie ?

Les progrès jugés trop lents de la coopération euro-méditerranéenne en matière de défense, tant dans le cadre de la PESD que du Partenariat, ont conduit au lancement d'une autre initiative. Il apparaissait, en effet, que les difficultés étaient essentiellement dues au trop grand nombre de partenaires, à la « pollution » des débats par les crises et conflits persistant dans la région, à l'absence de pragmatisme des actions envisagées et enfin à l'incapacité de mettre en œuvre le partenariat réel et équitable voulu par les concepteurs du Processus de Barcelone. Pour dépasser ces difficultés, il fallait privilégier la collaboration d'un petit nombre d'acteurs, dans un espace géographique relativement serein, respecter des procédures réellement partenariales et se focaliser sur des actions concrètes, directement effectives.

C'est dans cet esprit qu'est née, en 2004, la démarche « défense et sécurité » dans le format « 5+5 ». Rassemblant l'Algérie, le Maroc, la Tunisie, la Mauritanie, la Libye, la France, l'Espagne, l'Italie, le Portugal et Malte, l'initiative se limite à l'espace de la Méditerranée occidentale, évacuant ainsi les tensions liées aux conflits du Proche-Orient et au différend chypriote.

Ce cadre « 5+5 » fait évidemment référence au « Dialogue 5+5 », né en 1990, qui instaure un processus de coopération global entre les pays riverains de la Méditerranée occidentale.

L'initiative « défense et sécurité » dans le « format 5+5 » se veut pragmatique et progressive. Elle s'organise autour de projets concrets répondant à des préoccupations communes. L'intérêt d'une telle initiative est double : créer une véritable coopération en matière de défense et contribuer au progrès du Partenariat euro-méditerranéen en expérimentant des relations qui constituent une étape vers une ambition plus large.

La démarche « défense et sécurité » dans le format « 5+5 » est placée sous la présidence successive des États participants. Elle s'appuie sur une déclaration d'intention qui prévoit la réunion annuelle des ministres de la Défense des dix pays concernés. Ceux-ci dressent le bilan de l'année précédente et approuvent un plan d'action pour l'année à venir. Par ailleurs un Comité directeur, réuni deux fois par an, est chargé de lancer et de suivre l'exécution de chaque action et de désigner des comités *ad hoc* d'experts qui organisent des séminaires. Ce comité doit par ailleurs présenter un point d'avancement de l'exécution du plan d'action et proposer les priorités pour l'année suivante lors de la réunion annuelle des ministres.

Les réunions des ministres comme celles des Comités se déroulent dans les pays de la présidence.

Le premier plan d'action 2005 a arrêté les orientations à mettre en œuvre selon trois axes : la *contribution des forces armées à la surveillance maritime*¹³, la *contribution des forces armées à la sécurité aérienne*¹⁴ et la *contribution des forces armées à la protection civile*¹⁵ (en cas de catastrophe naturelle notamment).

À la fin de l'année 2005, le plan d'action 2006 (année sous présidence française) a été adopté, avec 15 activités. Les trois axes définis en 2005 ont été pérennisés, tandis que de nouveaux domaines de coopération étaient envisagés¹⁶ et que l'Italie ouvrait l'exercice annuel *Canale*, organisé en coopération avec Malte, aux autres partenaires du 5+5.

En 2006, tous les pays partenaires, à l'exception d'un seul, ont proposé des activités¹⁷, montrant ainsi leur intérêt pour l'initiative. Fin 2006 (année 2007 sous présidence italienne), les ministres de la Défense ont décidé de ne pas trop étendre le champ de la coopération pour éviter d'accroître les coûts et de réduire son efficacité. En effet, si l'initiative apparaît aujourd'hui productive et efficace, c'est à condition de ne pas multiplier à l'excès les actions lancées, ce qui pourrait compromettre l'accueil très favorable dont elle fait l'objet.

Cette coopération régionale démontre qu'un vrai partenariat est possible lorsque chacun des acteurs est réellement impliqué dans la conception, les choix et la préparation des actions mises en œuvre, que ces dernières sont concrètes et rapidement réalisables, et enfin que l'identification d'intérêts communs préside à la définition des priorités de la communauté.

¹³ 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, 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ La lutte anti acridienne ; Un centre de formation au déminage ; 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)

¹⁷ Sept séminaires : une réunion des chefs d'état-major de la marine, cinq exercices, un centre de formation au déminage (mines et restes non explosés de guerre), et un centre virtuel de contrôle maritime

Conclusion

En matière de défense, les propositions de coopération ou de partenariat, entre l'Union européenne et le Maghreb, sont nombreuses, sans doute trop. Elles laissent nos partenaires perplexes devant la difficulté éprouvée pour les distinguer. Lorsqu'elles impliquent un très grand nombre de pays, en incluant ceux de la Méditerranée orientale, les divergences de point de vue et les conflits qui perdurent freinent, voire interdisent, tout progrès.

De plus, si l'Union européenne a une vision militaire de sa sécurité, les PSEM, confrontés à des urgences d'ordre civil, privilégient une conception de la sécurité plus globale qui embrasse non seulement la protection civile mais aussi l'économie, l'emploi, l'alimentation, etc. facteurs jugés déterminants pour leur stabilité. Enfin, la présence des États-Unis, qui défendent des intérêts propres et souvent distincts de ceux des Européens, à travers notamment le *Dialogue méditerranéen* de l'OTAN, ajoute encore à la confusion.

Face à cette offre pléthorique, les pays du Maghreb choisissent les propositions qui les intéressent, parfois en fonction de critères peu liés au contenu des actions, mais surtout en fonction des retombées qu'ils en attendent, afin d'obtenir, par exemple, des conditions favorables à la modernisation de leurs matériels et de leurs équipements ou pour être en meilleure position sur des dossiers connexes. Globalement méfiants, ils se limitent le plus souvent à des actions de formation ou de coopération très techniques. Ils expliquent souvent leur retenue par leur déception devant l'incapacité des Européens à s'investir davantage dans la résolution du conflit du Proche-Orient.

Les Européens sont déçus par le peu de progrès obtenus en matière de bonne gouvernance des forces armées et dénoncent l'implication des militaires dans les instances de pouvoir politique. Ils constatent l'insuffisance de progrès au plan de l'interopérabilité des forces et le maigre empressement à contribuer aux opérations sous mandat ONU à leurs côtés. Même la coopération dans la lutte contre le terrorisme est sujette à discussion du fait des divergences d'appréciation sur la définition du terrorisme.

La confiance progresse donc peu entre une Europe soucieuse de « la menace de l'immigration » et un Maghreb préoccupé par les menaces de déstabilisation intérieure dues aux difficultés économiques et sociales.

Dans ce contexte toutefois, la démarche « défense et sécurité » dans le format « 5+5 » constitue une approche originale qui semble susceptible de « créer de la confiance ». Pratique, ramassée et respectueuse de chacun des partenaires, elle permet une concertation efficace et conforme au principe d'un partenariat réel. Elle est sans doute un instrument de consolidation du Partenariat euro-méditerranéen et pourrait inspirer d'autres initiatives, privilégiant la satisfaction d'intérêts communs sur la démonstration politique de principe, nécessairement consensuelle.

Il est certain qu'une coopération en matière de défense et de sécurité ne peut aboutir que si elle prend en considération les aspirations de l'ensemble des partenaires. La démarche « défense et sécurité » dans le format « 5+5 » montre que cela est envisageable. Elle peut sans doute inspirer, en partie, le projet d'Union pour la Méditerranée, du moins pour ce qui est des méthodes de travail en partenariat mises en œuvre dans ce format.