

Coopération régionale en matière de sécurité et de défense: perspectives

Fernanda Faria

La coopération est devenue l'instrument primordial d'une politique globale qui a pour but le maintien de la paix et de la stabilité en Europe et dans les régions voisines, car l'Europe subirait inévitablement les conséquences de l'instabilité dans ces régions.

La proximité géographique mais aussi la présence de nombreux immi-grés maghrébins dans les pays de l'Union européenne place le Maghreb au centre des préoccupations sécuritaires de l'Europe. Quoique les pays membres ne lui accordent pas tous la même importance, la politique extérieure et de sécurité commune de l'Union européenne incide aussi sur cette région. L'Europe se sent concernée par la situation du Maghreb, non pas en raison d'une éventuelle menace militaire - rendue insignifiante par la supériorité militaire de l'Europe - mais pour ce que le Maghreb représente en termes de risques d'instabilité d'ordre régional, intra-maghrébin, et de nature politique, économique et sociale.

Quoique le Maghreb ne s'avère pas être une menace militaire pour l'Europe, les questions d'ordre stratégique et militaire font partie de la politique européenne pour la région, sans pour autant avoir un caractère prioritaire. Sujet qui est devenu particulièrement sensible dans le cadre des relations eura-maghrébines à la suite de la guerre du Golfe. D'un côté, la fin de la guerre froide, la redéfinition du rôle de l'OTAN, la revitalisation de l'UEO et l'attention occidentale à l'égard de questions comme la non-prolifération ou la maîtrise des armements dans les régions qui, traditionnellement, ne posaient pas de problèmes sécuritaires majeurs, sont autant de facteurs qui créent une image erronée de l'Occident dans les pays du Maghreb, et de l'Europe en particulier. D'un autre côté, la coopération dans le domaine de la sécurité et de la défense prend des formes totalement différentes en Europe et au Maghreb. En Europe, la coopération dans ces domaines s'est institutionnalisée depuis la fin de la deuxième guerre mondiale. A l'heure actuelle, outre un cadre bien défini visant la gestion des crises et des conflits en Europe, l'Union européenne développe une politique extérieure et de sécurité commune qui, dans le futur, débouchera sur une politique de défense commune. Au Maghreb, la coopération n'a jamais existé dans ces domaines et moins encore au niveau militaire, elle n'est d'ailleurs pas envisageable à court ou moyen terme.

L'UMA: une coopération hypothéquée

Les contentieux et les conflits entre pays du Maghreb et la méfiance qui y a toujours régné n'ont pas permis la création d'un cadre favorable au développement de la coopération intra-maghrébine. Si la coopération entre ces pays ne s'est pas développée dans des domaines plus accessibles tels que l'économie, envisager une coopération intra-maghrébine en matière de sécurité et de défense s'avère impossible, voire indésirable. En effet, les divers accords signés entre les pays du Maghreb avant la création de l'UMA, le 17 février 1989, concernant la sécurité de la région, engagent les parties signataires à ne pas porter atteinte à la sécurité de l'autre et à respecter les frontières (cf. par exemple les accords de fraternité et de concorde de 1983 entre l'Algérie et la Tunisie ou entre la Mauritanie et la Tunisie). Au lieu d'aiguiller ces pays vers des actions de coopération, ces accords prônent plutôt une absence d'action et ne prévoient aucune clause militaire. Le traité d'union arabo-africaine entre le Maroc et la Libye, en 1984, considère que l'agression à l'encontre d'un des deux Etats est une agression à l'autre et met en place un conseil de défense à caractère consultatif. Dispositif qui n'a jamais été mis en oeuvre et apparemment le Maroc n'aurait jamais envisagé de le respecter car au fond cet accord est une sorte de réaction à l'accord passé en 1983 entre l'Algérie et la Tunisie.

Le traité de l'UMA consacre les deux approches: la sauvegarde de sécurité et de l'indépendance et le respect de l'intégrité territoriale de chaque Etat ainsi que le principe d'une défense collective. L'article 15 ne pose pas de problèmes majeurs car il correspond tout à fait aux intérêts des pays maghrébins et à leur souci de se protéger les uns des autres. L'article 14, instituant un pacte d'assistance mutuelle et de solidarité collective, suppose un degré de convergence et de solidarité qui n'existe pas entre les pays du Maghreb.

D'ailleurs, le traité ne fait pas référence aux dispositions concernant la mise en application de ce pacte d'assistance mutuelle, ce qui permet une interprétation souple de l'obligation d'assistance en cas d'agression à un des Etats-membres. En janvier 1990, le conseil présidentiel de l'UMA a décidé de créer un conseil de défense commune au sein duquel les ministres des affaires étrangères et de la défense des pays membres devraient mettre en place «les bases d'une coordination et d'une coopération dans le domaine de la défense». Le fait est qu'après cette délibération, le conseil de défense commune ne s'est réuni qu'une seule fois, en 1990, et n'a jamais été institutionnalisé en tant que groupe ou sous-groupe dans le cadre de l'UMA. Ces deux faits prouvent que la défense n'est pas un

domaine prioritaire de l'UMA, que les Etats maghrébins manquent de volonté politique pour développer leurs rapports en matière de défense et que la méfiance existe toujours entre eux.

Malgré ses propos ambitieux et l'amélioration (relative) des rapports intra-maghrébins, l'UMA n'a pas encore réussi à dépasser le stade des déclarations d'intention. Si l'UMA semble aller de l'avant au niveau du travail entrepris par les innombrables commissions techniques, au niveau politique elle ressemble plutôt à une coquille vide. La permanence des contentieux régionaux - la question du Sahara occidental reste un problème réel dans les rapports entre l'Algérie et le Maroc - et les perceptions de menace liées aux voisins, que les mouvements islamistes renforcent, sont autant de facteurs qui font de l'UMA une organisation sans expression politique réelle. Il faut cependant rappeler que l'UMA a accompli une tâche fondamentale: le rapprochement politique entre l'Algérie et le Maroc, l'institutionnalisation d'un dialogue et l'organisation de rencontres assez régulières entre les cinq pays maghrébins. Ce rapprochement - soit entre l'Algérie et le Maroc, axe fondamental pour le développement de l'UMA, soit entre les autres pays maghrébins -, si important, reste pourtant fragile et est loin de pouvoir constituer une base solide au développement des relations en matière de sécurité et de défense. Même en espérant un regain, de coopération entre ces pays, ou du moins entre quelques-uns, l'existence ou la perception d'une menace commune ne permet pas d'envisager son développement au niveau militaire tant que les régimes au Maghreb reporteront le dialogue et une plus grande ouverture politique, et tant que leurs politiques de sécurité et de défense seront déterminées en fonction des pays voisins, l'armée étant le principal instrument de ces politiques.

Le problème de l'islamisme politique radical a certes mené la Tunisie et l'Algérie à échanger des informations et à coordonner leurs efforts dans la lutte contre les islamistes, mais le facteur méfiance persiste entre eux. Malgré l'importance et l'urgence dont se revêt ce problème pour les gouvernements maghrébins, les perspectives de développer une coopération intra-maghrébine restent assez modestes.

Europe-Maghreb: vers une coopération multilatérale?

Les relations de coopération en matière de sécurité et de défense entre pays maghrébins et pays européens sont beaucoup plus développées qu'entre les pays du Maghreb eux-mêmes. Cette coopération se traduit surtout par des accords portant sur la vente

d'armement, la formation de militaires et des forces paramilitaires, les exercices militaires conjoints, l'engagement dans la défense du pays en cas d'attaque militaire comme dans le cadre de l'accord (tacite) entre la France et la Tunisie, et sur d'autres actions de coopération, par exemple la lutte contre le trafic de drogue en Méditerranée occidentale. Au-delà de cette coopération bilatérale, des initiatives de coopération multilatérale et dans le domaine de la sécurité ont vu le jour en 1990 entre l'Europe et le Maghreb.

Le projet italo-espagnol d'une Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Méditerranée (CSCM) est important de par ses propos et de par le défi inhérent à sa réalisation. Proposée le 24 septembre 1990, à Palme de Majorque, lors d'une réunion de la CSCE, la CSCM calque en quelque sorte le modèle qui préside à la CSCE: appliquer en Méditerranée le même régime de mesures de confiance et de sécurité comme cela a été fait en Europe, établir et développer la coopération dans le domaine de la sécurité, économique et culturel en l'étendant à tous les Etats de la Méditerranée. Objet de nombreuses critiques, accusée d'irréaliste, de mégalomane, de globalisante, ne tenant pas compte de la diversité des problèmes et des spécificités régionales en Méditerranée, la CSCM reste pourtant un projet plausible à moyen-long terme. Elle dépendra surtout du contexte régional et de la volonté politique des Etats. Les progrès pour la résolution du conflit israélo-palestinien ont apporté de nouveaux espoirs à la concrétisation d'une CSCM, mais le conflit dans les Balkans a lancé d'autres obstacles et facteurs de tensions en Méditerranée. Les facteurs de scission et de différenciation entre pays méditerranéens, et en particulier ceux de la rive sud, se sont révélés plus forts et omniprésents que les facteurs fédérateurs, malgré le mythe de unité arabe, l'esprit de l'UMA, qui est une donnée culturelle importante mais ne se réfléchit pas dans leurs relations politiques.

Dans le sillage de la CSCM, les pays de l'Europe du sud (l'Italie, la France, l'Espagne, le Portugal, et Malte depuis octobre 1991) et de l'Union du Maghreb arabe (l'Algérie, la Libye, le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie) ont créé le 10 octobre 1990 à Rome ce que l'on appelle le groupe Cinq plus Cinq. Cependant les attentats aux vols d'Uta et de PanAm (relations ten-dues avec la Libye) et la situation en Algérie ont bloqué cette qui doit être perçue comme un effort de la part des pays du sud de . initiative l'Europe qui ont voulu souligner la spécificité des relations entre l'Europe et le Maghreb et l'importance de cette région pour la stabilité européenne. La coopération en matière de sécurité et défense n'est pas inscrite au plan d'activités du Cinq plus Cinq car ce serait certainement une entrave. Du point de vue du rapprochement et du dialogue, l'initiative a impliqué l'UMA dans ce

processus en tant que partenaire au lieu de se lier aux Etats à titre individuel. Malgré les difficultés et les risques inhérents c'est une attitude positive. Actuellement l'initiative du Cinq plus Cinq semble prise de vitesse par l'évolution de la politique européenne à l'égard du Maghreb; l'Union européenne est en train de négocier avec la Tunisie et le Maroc, individuellement, des accords de partenariat qui devront renforcer la coopération et le dialogue politique entre l'Europe et les pays maghrébins. Parmi les nouveautés de ces accords, l'institutionnalisation du dialogue politique est l'aspect qui pourra contribuer le mieux au développement de la coopération dans le domaine de la sécurité et ouvrir le domaine de la défense à la coopération euro-maghrébine.

Suivant les mêmes principes d'orientation de la politique européenne pour la région, l'UEO a entamé le dialogue avec les pays du Maghreb (à l'exception de la Libye). Ce dialogue qui s'établit sur une base bilatérale (UEO/chacun des pays individuellement), devra s'axer autour des questions de sécurité qui pourraient avoir des répercussions sur la défense ou sur les politiques de défense de l'Europe et du Maghreb. Il s'agit une fois de plus d'un dialogue entrepris avec chaque pays maghrébin, et non pas avec l'UMA, ou quatre pays maghrébins groupés. Car les pays maghrébins ne semblent pas souhaiter un dialogue multilatéral avec l'UEO.

Ces initiatives sont d'autant plus importantes que les perceptions, souvent erronées, influencent l'opinion publique et finissent par conditionner les rapports entre l'Europe et le Maghreb. Ces initiatives peuvent notamment permettre de clarifier dans ces pays le rôle et la raison d'être des diverses institutions de sécurité et défense européennes, les préoccupations sécuritaires de l'Europe et vice-versa, et les débats en Europe sur l'évolution vers une identité européenne de défense. A titre d'exemple, pendant la période de confrontation est-ouest, les pays du sud de la Méditerranée, et du Maghreb en particulier, ne se sentaient pas directement concernés par l'OTAN. Après l'éclatement de l'Union soviétique et la disparition de la menace à l'est, suite à la guerre du Golfe et lorsque d'autres problèmes et des régions autres que l'ex-Union soviétique se sont agglutinés préoccupations sécuritaires de l'Europe, le Maghreb - et le sud en général - se sont tout à coup réveillés. Car si à l'est l'élargissement de l'OTAN est perçue comme un facteur d'intégration et de renforcement de la stabilité, au sud de la Méditerranée il serait perçu comme un facteur d'insécurité. De même, la coopération militaire en Méditerranée entre l'Italie, l'Espagne et la France, qui pourra être institutionnalisée au sein de l'UEO, soit au niveau de la coopération aéronavale, soit au niveau des forces terrestres, et la

création au sein de l'OTAN d'une force de réaction rapide «à vocation méditerranéenne» semblent être perçues au Maghreb comme une orientation des dispositifs militaires de l'Europe vers le sud.

Il faudrait faire la distinction entre sécurité et stabilité, entre menace militaire et défis économiques, politiques et sociaux, entre coalition et coopération au niveau de la défense. Dans les conceptions maghrébines (et parfois européennes) ces idées semblent se mélanger de façon anarchique. Aucune coopération efficace entre l'Europe et le Maghreb ne pourra être bâtie à partir de perceptions négatives, surtout dans des domaines aussi sensibles que la sécurité. Des mesures de confiance et de transparence pourraient être développées tout d'abord en Méditerranée occidentale et l'UEO pourrait devenir l'institution européenne à vocation de coopération en matière de sécurité et défense entre l'Europe et les espaces non-européens de la Méditerranée. Un dialogue et un cadre de coopération en Méditerranée occidentale comprenant la dimension sécuritaire et des mesures de confiance et de transparence pourrait ouvrir de nouvelles perspectives aux relations intra-maghrébines. Des évolutions positives semblent s'esquisser.

L'engagement des pays maghrébins dans le dialogue proposé par l'UEO est un élément encourageant. Ce dialogue pourra d'abord permettre l'échange d'informations et de points de vue entre pays européens et maghrébins sur des développements et des problèmes concernant la région. Il est aussi probable que certains pays maghrébins prennent part à des initiatives de coopération militaire en Méditerranée, comme par exemple les opérations conjointes des armées française, italienne et espagnole. La participation à ces exercices militaires aux côtés des pays européens n'est peut-être pas un élément nouveau, mais il est maintenant question de coopération militaire dans un cadre multilatéral. Dans le camp maghrébin cette coopération se poursuit au niveau de chaque pays individuellement tandis que dans le camp européen elle est à la fois multilatérale et institutionnelle.

Ce dialogue avec le Maroc, l'Algérie, la Tunisie et la Mauritanie ne devrait pourtant pas faire oublier l'importance de la dimension régionale, voire maghrébine, des problèmes de sécurité en Méditerranée occidentale.

L'Europe comme les pays maghrébins auraient intérêt à ce que le dialogue politique se développe au Maghreb. D'ailleurs l'UMA est un forum qui existe déjà et auquel certains pays accordent toujours un rôle régional important. Dans ces efforts de dialogue et de

coopération en matière de sécurité et de défense avec les pays maghrébins, il faut tenir compte de leurs priorités. Les aspects d'ordre économique et financier sont majeurs pour leur permettre de faire face aux besoins les plus urgents et fondamentaux de la stabilité politique et sociale tandis que la coopération militaire est au second plan.