

5



NATO Defense College  
Collège de Défense de l'OTAN

Brahim Saïdy, Ph.D, est actuellement chargé de cours en relations internationales à l'Université Laval et à l'Université de Sherbrooke (Canada). Ses champs d'intérêt et d'enseignement portent sur l'OTAN et les politiques de sécurité et de défense au Maghreb et au Moyen-Orient.

FELLOWSHIP MONOGRAPH

## Quel rôle pour l'OTAN dans la prévention et la gestion des crises en Méditerranée et au Moyen-Orient?

Brahim Saïdy

Research Paper produced under the NDC Fellowship Programme  
Rome, Décembre 2010

**NATO DEFENSE COLLEGE**  
**COLLÈGE DE DÉFENSE DE L'OTAN**  
**Research Division**  
**Division de la Recherche**  
*Fellowship Monograph*

**QUEL RÔLE POUR L'OTAN**  
**DANS LA PRÉVENTION ET LA GESTION DES**  
**CRISES EN MÉDITERRANÉE ET AU MOYEN-ORIENT?**

Brahim SAIDY

Décembre 2010



## TABLE DES MATIÈRES

<b>Introduction</b> .....	5
<b>Chapitre I</b>	
<b>NÉCESSITÉ ET DIFFICULTÉS D'UN RÔLE DE L'OTAN DANS LE DOMAINE DE LA PRÉVENTION ET GESTION DES CRISES EN MÉDITERRANÉE ET AU MOYEN-ORIENT</b> .....	9
<b>1. Pourquoi attribuer un rôle important à ce domaine?</b> .....	10
1.1. Gagner en crédibilité et en gestion de l'image.....	10
1.2. Mieux servir la sécurité transatlantique.....	11
1.3. Stabiliser les régions où se déplacent les nouvelles menaces.....	12
<b>2. Les bonnes raisons pourront-elles dépasser les difficultés réelles?</b> .....	14
2.1. La manque d'expérience régionale effective.....	14
2.2. Les différences substantielles distinguant les approches de sécurité.....	15
2.3. L'hétérogénéité des acteurs et des institutions.....	16
<b>3. Le DM et l'ICI sont-ils dotés des mécanismes de prévention et gestion des crises?</b> .....	17
3.1. Se comprendre pour prévenir les conflits.....	17
3.2. Coopérer pour prévenir les conflits.....	19
3.3. Intéropéabiliser les forces armées pour gérer les crises.....	20
<b>Chapitre II</b>	
<b>DE LA THÉORIE À LA PRATIQUE : CONFLITS ET CONTENTIEUX IMPLIQUANT MEMBRES ET PARTENAIRES DE L'OTAN EN MÉDITERRANÉE ET AU MOYEN-ORIENT</b> .....	22
<b>1. Le conflit israélo-arabe et israélo-palestinien : l'OTAN peut-elle devenir un acteur de paix au Moyen-Orient?</b> .....	22
1.1. Comment l'OTAN perçoit-elle ce conflit?.....	22
1.1.1. Les trois grands si.....	23
1.1.2. Le soutien aux initiatives de résolution en cours.....	24
1.1.3. Le soutien à la solution des deux États.....	24
1.2. Comment les acteurs régionaux perçoivent-ils le rôle de l'OTAN?.....	24
1.2.1. Israël: un mélange de méfiance et d'intérêt pour l'approfondissement u partenariat.....	25
1.2.2. L'Autorité palestinienne et le Hamas : deux attitudes diamétralement	

opposées.....	30
1.2.3. Les pays arabes entre méfiance et acceptation.....	32
1.2.4. La Turquie : une attitude différente de celle des autres Alliés.....	35
1.3. Que peut faire l'OTAN?.....	37
1.3.1. Aide à la formation des forces de sécurité palestinienne.....	37
1.3.2. Participation à une force de paix bénéficiant d'une légitimité internationale.....	39
<b>2. Le conflit du Sahara occidental : de quelle façon l'OTAN peut-elle contribuer à sa gestion?.....</b>	<b>40</b>
2.1. Les deux principaux protagonistes : partenaires potentiels de l'OTAN en Méditerranée.....	40
2.1.1. Algérie : du «non» au «oui» au dialogue avec l'OTAN.....	40
2.1.2. Maroc : implication active dans le DM.....	42
2.2. L'OTAN face à des perceptions partagées sur ce conflit.....	43
2.2.1. La perception marocaine et algérienne du rôle de l'OTAN.....	43
2.2.2. La position actuelle de l'OTAN.....	44
2.3. Vers une nouvelle approche de l'OTAN sur la gestion de ce conflit.....	45
2.3.1. Placer ce conflit dans un cadre de sécurité élargie.....	45
2.3.2. Comprendre les dangers du projet séparatiste sur la stabilité régionale.....	47
2.3.3. Renforcer les mesures de confiance (MDC).....	48
<b>3. Le différend de Ceuta et Melilla : une intensité moins alarmiste pour attirer l'attention de l'OTAN.....</b>	<b>49</b>
3.1. Un pays membre face à un partenaire de l'OTAN.....	50
3.1.1. La position marocaine.....	50
3.1.2. La position espagnole.....	51
3.2. Y a-t-il un rôle pour l'OTAN dans ce différend?.....	52
3.2.1. L'applicabilité de l'article 5 du Traité de l'OTAN.....	52
3.2.2. Suivre l'évolution de ce différend et encourager les négociations bilatérales.....	53
<b>Recommandations.....</b>	<b>56</b>

## INTRODUCTION

Cette étude a pour objet de faire un état des lieux des réflexions et des débats sur le rôle de l'OTAN dans le domaine de la prévention et gestion des crises en Méditerranée et au Moyen-Orient. Est-ce que l'OTAN est en mesure de renforcer la stabilité régionale ? Comment peut-elle encourager les efforts propres à renforcer cette stabilité ? Dans quelle mesure l'OTAN croit souhaitable et réalisable la promotion des stratégies de résolution et transformation des conflits qui pourraient mettre fin à la tentation de la violence armée ? Est-ce que l'OTAN est l'organisation la plus appropriée pour intervenir dans cette région réputée comme un arc de crises ?

Ces questions se posent avec d'autant plus d'acuité que l'OTAN se trouve confrontée à un véritable tournant de son histoire du fait de l'élargissement, de la modification en cours de son cadre institutionnel et de l'intérêt accordé à la sécurité collective depuis la fin de la Guerre froide. La définition par l'OTAN d'une stratégie cohérente à l'égard de la Méditerranée et du Moyen-Orient s'avère l'une des conditions essentielles pour établir des relations saines et créer un environnement propice à la sécurité ainsi qu'à la rentabilité de son Dialogue méditerranéen (DM) qui remonte à 1994 et de son Initiative de coopération d'Istanbul (ICI), lancée en 2004. Ces deux programmes de coopération peuvent être définis par une idée et une méthode : l'idée est de contribuer à la sécurité de cette région via le partenariat, la méthode est de créer un cadre de dialogue et de coopération permettant de faire face aux menaces communes.

Jusqu'à présent, l'action de l'OTAN dans cette région est marquée par la prudence. Elle laisse en effet de côté les questions de blocage politique et préconise une coopération dans des domaines consensuels qui suscitent suffisamment d'attentes et d'intérêt. L'OTAN n'œuvre pas pour résoudre les problèmes régionaux tels le conflit israélo-arabe et israélo-palestinien, la situation en Irak et les conflits territoriaux au Maghreb. En d'autres termes, l'investissement de l'OTAN dans la résolution des conflits est faible, bien que sa présence dans la région ne cesse de se renforcer via le DM et l'ICI. Il ne s'agit pas d'un retrait volontaire, mais d'une approche qui tient compte de l'aspect hétérogène et du caractère anarchique des relations inter-étatiques, ainsi que des innombrables freins qui ont bloqué plusieurs initiatives internationales opérant dans cette région, en particulier le partenariat euro-méditerranéen.

Attribuer un rôle important à la prévention et gestion des crises peut toutefois être un facteur de réussite et d'acceptation qui contribuerait à renforcer la réputation de l'OTAN en tant qu'acteur régional et international. Cette évolution permettrait aussi de promouvoir les mécanismes de la sécurité collective et favoriserait l'établissement de liens solides entre l'Alliance et ses partenaires. Il faudrait pour cela que l'OTAN

soit reconnue et admise comme médiateur par les parties en conflit et qu'elle veille à ne pas perturber ses intérêts dans cette région. L'OTAN pourrait aider non seulement ces États à améliorer les mécanismes de règlement des conflits, mais aussi s'inspirer de son expertise afin de redynamiser le rôle de certaines institutions régionales telles la Ligue des États arabes (LÉA), l'Union du Maghreb arabe (UMA) et le Conseil de coopération du Golfe (CCG).

Une telle approche implique de repenser le concept d'intervention de l'OTAN<sup>1</sup>. Il est incontestable que ce concept nécessite une réévaluation en raison des résultats mitigés de l'ensemble des interventions menées depuis la fin de la Guerre froide en dehors de sa zone d'action traditionnelle, que ce soit dans les Balkans, en Irak, en Afghanistan, au Darfour et en Méditerranée<sup>2</sup>. La définition du succès ou de l'échec n'est certes pas aisée, mais la philosophie de l'OTAN en matière de prévention et de gestion des crises doit obéir à certains paramètres spécifiques et bien définis.

D'abord, il ne s'agit pas de revendiquer pour l'OTAN un rôle en terme de puissance politique, mais d'expliquer que son engagement doit refléter son intérêt à ce que la paix s'installe durablement dans la région. L'OTAN n'est pas l'instrument qui pourrait prétendre posséder à lui seul la formule magique pour garantir la paix car l'Alliance ne peut solutionner tous les conflits, ni mettre fin à toutes les formes de violence organisée à travers le monde.

Ensuite, la résolution des conflits implique des intérêts divergents et des attentes concurrentes ou contradictoires. Traiter le rôle de l'OTAN dans ce domaine revient par conséquent à comprendre les évolutions et les perceptions de cette réalité construction de la paix. À titre d'exemple, toute initiative de médiation dans le conflit du Sahara occidental doit prendre en considération les intérêts contradictoires du Maroc et de l'Algérie : deux partenaires potentiels de l'OTAN en Méditerranée. Autrement dit, cela consiste à voir le conflit en mettant en balance les intérêts des parties et en distinguant leurs positions.

Puis, ce processus se caractérise par une multitude d'acteurs au capital symbolique et aux intérêts différents, qui disposent de capacités de mobilisation variables. Le rôle de l'OTAN n'est pas de se substituer au processus déjà en cours

<sup>1</sup> Sur ce concept voir John Barrett, «Conflict Prevention and Crisis Management : The NATO Approach», in Warner Bauwens et Luc Reyckler (éds.), *The Art of Conflict Prevention*, Brassey's, 1994, p. 113-136.

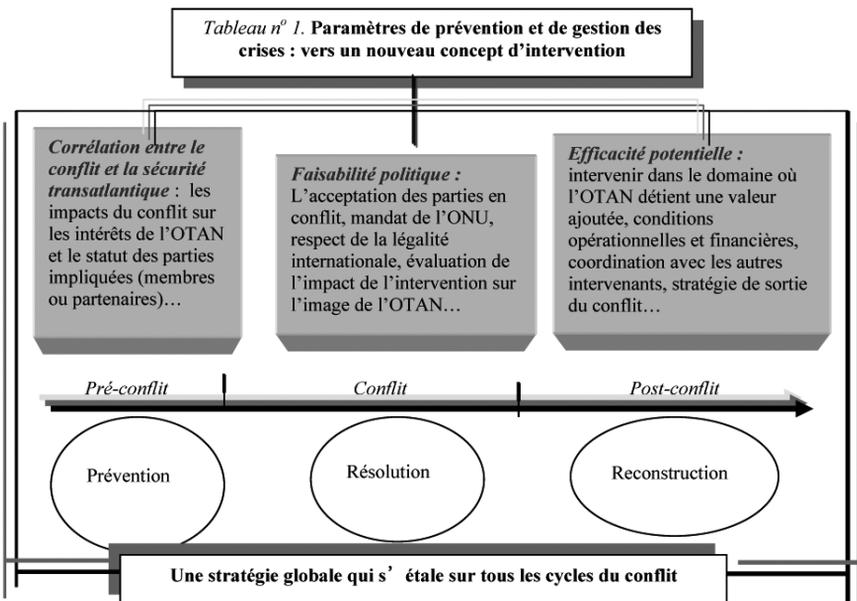
<sup>2</sup> Julian Lindley, «Big world, big future, big NATO», *Nato Review*, printemps 2005. <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue4/english/opinion.html>. Sur le sujet de la transformation, voir aussi David Yost, *NATO Transformed: The Alliance's New Roles in International Security*, United States Institute of Peace Press, 1998.

en Méditerranée et au Moyen-Orient, notamment vis-à-vis de l'ONU, mais plutôt d'examiner l'importance que revêt la collaboration avec d'autres organisations régionales et internationales pour apporter une réponse qui soit véritablement globale.

L'implication de l'OTAN dans ce domaine s'inscrit dans la problématique plus générale de l'intervention des organisations internationales dans les conflits armés conformément aux règles de droit acceptées par la communauté internationale. L'OTAN doit veiller à ce que ses forces agissent sur la base d'une véritable légalité internationale, bien que celle-ci soit aujourd'hui largement dépourvue de crédibilité dans la région.

Enfin, la fiabilité du médiateur s'impose avec acuité. Cette fiabilité dépend en effet de la nature du problème à résoudre et du type d'expertise requis. Plus les tierces parties se montrent crédibles et impartiales, plus les chances de parvenir à un accord sont grandes. L'OTAN doit donc veiller à être perçue comme un interlocuteur valable.

Toute intervention réussie implique le respect de divers paramètres qui peuvent être schématiquement synthétisés comme suit :



À la lumière de ce modèle et de ces considérations, cette recherche se focalise sur trois études de cas : le conflit israélo-arabe et israélo-palestinien, le conflit du Sahara occidental et le différend de Ceuta et Melilla entre l'Espagne et le Maroc. L'OTAN ne peut pas ne pas s'intéresser à ces conflits régionaux qui s'imposent à elle en raison de leur corrélation étroite avec la sécurité transatlantique. Ces conflits impliquent à la fois des membres et des partenaires de l'OTAN et présentent des spécificités qui doivent être prises en compte. Leurs causes sont multiples et diverses, débordent du cadre régional et prennent parfois une dimension internationale, suscitant dans certains cas l'intervention des grandes puissances<sup>3</sup>. L'objectif de cette étude est d'analyser le rôle que pourrait jouer l'OTAN afin d'amener les parties en présence à modifier leur comportement et à mieux communiquer, à éliminer les tensions et à favoriser une atmosphère propice au dialogue et à la stabilité en Méditerranée et au Moyen-Orient. L'Alliance, en tant que telle, ne dispose pas de tous les moyens pour résoudre les problèmes qui sont pour une grande part à l'origine de l'instabilité que connaît la région.

Cette étude part du principe **que l'OTAN ne peut faire que ce qu'elle est capable de faire conformément à sa structure et à ses missions dans le domaine où elle détient une valeur ajoutée**. La réussite de toute stratégie dans ce domaine dépend de la volonté de l'OTAN de s'engager dans un tel processus, mais aussi de l'acceptation des acteurs étatiques dans la région. Toute initiative de l'OTAN dans ce domaine a de fortes chances d'être appréciée et soutenue par les États qui souhaitent assurer la stabilité régionale, résoudre un conflit menaçant leurs intérêts, promouvoir des normes qui augmentent leur sécurité et améliorer leur image et leur crédibilité internationales. L'OTAN, par sa structure et ses missions, détient un potentiel important lui permettant de contribuer à la prévention et à la résolution des conflits qui ont un impact sur la sécurité transatlantique.

---

<sup>3</sup> Marie-Joëlle Zahar, «Les conflits au Moyen-Orient : entre localisme et globalisme», dans G. Hervouet, M. Fortmann et A. Legault (dir.), *Les conflits dans le monde 2007*, Rapport annuel sur les conflits internationaux. Québec, Les Presses de l'Université Laval, 103-134.

## CHAPITRE I

### NÉCESSITÉ ET DIFFICULTÉS D'UN RÔLE DE L'OTAN DANS LE DOMAINE DE LA PRÉVENTION ET DE LA GESTION DES CRISES EN MÉDITERRANÉE ET AU MOYEN-ORIENT

Depuis la fin de la Guerre froide, la politique méditerranéenne et moyen-orientale de l'OTAN n'a cessé d'évoluer, illustrant l'intérêt qu'accorde l'Alliance à cette région dans ses préoccupations sécuritaires. Pour bien comprendre cet aspect évolutif, on pourrait distinguer schématiquement trois étapes:

Tableau no 2 : Évolution du rôle de l'OTAN en Méditerranée et au Moyen-Orient

	<b>Période de réticence 1990-1993</b>	<b>Période de dialogue 1994-2003</b>	<b>Période de renforcement du DM et du lancement de l'ICI à partir de 2004</b>
<b>Caractéristiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Période marquée par un débat sur la pertinence du maintien de l'OTAN après la fin de la Guerre froide.</li> <li>- Adoption du nouveau Concept stratégique dans lequel les Alliés reconnaissent l'importance de la sécurité en Méditerranée.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-- Au cours de cette période, le Dialogue méditerranéen démontrait des ambitions modestes. Il visait à instaurer la confiance et la transparence ainsi qu'à dissiper les idées fausses sur l'OTAN et sa transformation.</li> <li>- Mise en place des mesures de compréhension mutuelle afin de connaître les besoins et les préoccupations de sécurité des partenaires du Dialogue.</li> <li>- Le Dialogue a permis de corriger un certain nombre d'idées reçues sur l'OTAN chez les élites dirigeantes des pays partenaires.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le Dialogue méditerranéen se transforme en partenariat s'articulant autour de quatre axes : promotion d'un <i>dialogue</i> politique de haut niveau, développement de l'interopérabilité des forces armées, réforme de défense et lutte contre le terrorisme.</li> <li>- Le DM est doté d'un cadre structuré et d'un programme de travail comportant de plus en plus d'éléments de coopération concrète.</li> <li>- Le lancement de l'ICI : un programme séparé du DM, mais complémentaire, qui établit une coopération pratique avec les pays membres du Conseil de coopération du Golfe (CCG).</li> </ul>

À la lumière des données de ce tableau, on pourrait dire que le DM et l'ICI représentent aujourd'hui un cadre au sein duquel sont conduites les politiques de l'OTAN envers la Méditerranée et le Moyen-Orient. Il est temps de songer à un rôle plus étendu de ces deux programmes en élargissant leur champ d'intervention à la résolution des conflits impliquant membres et partenaires de l'OTAN.

## 1. POURQUOI ATTRIBUER UN RÔLE IMPORTANT À LA PRÉVENTION ET À LA GESTION DES CRISES?

Il y a de bonnes raisons qui pourraient justifier la mise en place d'une approche efficace de l'OTAN vis-à-vis de la prévention et de la gestion des crises en Méditerranée et au Moyen-Orient. D'abord, cette approche doit être associée à l'image de l'OTAN et à sa crédibilité afin d'affirmer de façon plus forte ses ambitions en matière de sécurité collective. Ensuite, la projection d'un modèle otanien de pacification régionale contribuera à mieux servir les intérêts stratégiques des Alliés. Enfin, cette approche doit s'inscrire dans la définition que donne l'OTAN aux nouvelles formes de la violence.

### 1.1. Gagner en crédibilité et en gestion de l'image

Un engagement réel de l'OTAN à s'impliquer davantage dans la résolution des conflits les plus aigus en Méditerranée et au Moyen-Orient, notamment les conflits israélo-palestinien et israélo-arabe, «pourrait lui permettre [...] de démontrer sa crédibilité d'intermédiaire impartial, rehaussant par là même son prestige régional»<sup>4</sup>.

Le scepticisme vis-à-vis de l'OTAN dans le monde arabe est une contrainte réelle qui reflète l'existence d'une grande méfiance à l'égard des activités de sécurité et de défense des pays du Nord — comme les Forces Eurofor et Euromarfor et le développement de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Si ce sentiment d'insatisfaction est moins perceptible chez les élites dirigeantes, il est au contraire largement répandu auprès de la population et de la société civile. L'amalgame évident États-Unis/OTAN dans les pays arabes est largement répandu. Or, l'OTAN ne pourra jouer un rôle important qu'à la condition que son image dans la région soit améliorée. Son rôle est évalué de façon inégale et jugé comme délicat en raison de son histoire et de sa nature, mais elle a besoin de temps pour être acceptée comme un acteur dans les conflits régionaux. La meilleure manière d'y parvenir réside dans un effort de diplomatie publique<sup>5</sup>, mais aussi dans une action touchant à la coopération dans des activités de maintien de la paix et de gestion des crises. L'expérience de l'OTAN accumulée depuis la Guerre froide représente une source d'inspiration pour le DM et l'ICI.

---

<sup>4</sup> Pierre Razoux, «Le Dialogue méditerranéen de l'OTAN à la croisée des chemins», *Research paper*, n° 35, Nato Defense College, avril 2008, p. 7.

<sup>5</sup> Nicola De Santis, «Ouverture à la Méditerranée et au Moyen-Orient élargi», *Revue de l'OTAN*, Automne 2004, [www.nato.int/docu/review/2004/issue3/french/art4.html#top](http://www.nato.int/docu/review/2004/issue3/french/art4.html#top), [consulté le 18 juin 2010]

## 1.2. Mieux servir la sécurité transatlantique

L'OTAN a un intérêt direct à ce que la paix s'installe durablement dans cette zone périphérique de l'Europe afin que le maintien de relations pacifiques et non conflictuelles avec les pays de cette région améliore la sécurité transatlantique. L'analyse de l'héritage historique et des réalités géographiques et humaines plaide en faveur d'une plus grande implication de l'Alliance dans le processus de pacification régionale. Jesse Nordam note que «la seule géographie suffit à montrer qu'il y aura toujours un lien entre la sécurité en Europe et celle du bassin méditerranéen [...]». Douze kilomètres seulement séparent l'Europe du Maghreb, au niveau du détroit de Gibraltar, et l'Italie n'est distante de la Tunisie que de 150 kilomètres»<sup>6</sup>. À cet égard, l'ancien Secrétaire général de l'OTAN, Javier Solana, souligne que la sécurité de la région euro-atlantique est étroitement liée à celle de la Méditerranée, et que la dimension méditerranéenne est l'une des composantes de l'architecture de sécurité européenne<sup>7</sup>. En outre, les conflits qui secouent cette région ont un fort impact sur la politique intérieure du fait que plusieurs pays membres de l'OTAN abritent une importante population d'origine arabe et musulmane ainsi que de nombreux ressortissants israéliens ayant la double nationalité, qui sont tous très sensibles aux conséquences du conflit israélo-palestinien et israélo-arabe.

Cet engagement s'impose d'autant plus que les membres de l'OTAN ont des intérêts économiques et stratégiques dans la région. À titre indicatif, «la sécurité énergétique représente une autre source de préoccupations, puisque jusqu'à 65 pour cent des importations de pétrole et de gaz naturel de l'Europe transitent par la Méditerranée. Un environnement sûr et stable dans la région méditerranéenne est important, non seulement pour les pays occidentaux importateurs, mais également pour les pays producteurs d'énergie de la région et les pays par lesquels transitent le pétrole et le gaz»<sup>8</sup>. Pour Anthony Cordesman, «le Grand Moyen-Orient présente un intérêt stratégique vital en matière de sécurité nationale pour l'Europe comme pour les États-Unis. Les nations industrialisées du monde deviennent de plus en plus dépendantes d'une économie mondiale alimentée par les exportations énergétiques du Moyen-Orient, et cette dépendance augmente rapidement, que les États concernés accroissent ou non leurs importations directes du golfe Persique et de l'Afrique du

---

<sup>6</sup> Jesse Nordam, «Le dialogue méditerranéen : dissiper les malentendus et établir la confiance», *Revue de l'Otan*, no 4, juillet-août 1997, p. 26.

<sup>7</sup> Javier Solana, «NATO and the Mediterranean», *Mediterranean Quarterly*, printemps 1997, p. 11.

<sup>8</sup> OTAN, *Sécurité : coopération avec la région méditerranéenne et le Moyen-Orient élargi*, Division diplomatie publique, Bruxelles, 2005, p. 3.

Nord »<sup>9</sup>. Le problème qui se pose tient au fait que les Alliés importent leur énergie de toute une série de pays qui sont non seulement confrontés à l'insécurité intérieure et régionale, mais qui se caractérisent également par la montée d'un sentiment anti-américain et anti-occidental<sup>10</sup>. L'absence de stabilité politique au Moyen-Orient, surtout en cas de crise politique majeure ou de conflit armé, se traduit vite par des tensions sur le marché pétrolier : l'offre dépend au plus haut point des tensions qui affectent la production et le transport, le niveau de sécurité des oléoducs, des gazoducs et des détroits maritimes. Le rôle de l'OTAN pour contribuer à assurer l'approvisionnement en énergie<sup>11</sup> ne peut donc être séparé de la promotion d'un climat de sécurité au Moyen-Orient, qui constitue le véritable «cœur pétrolier» du globe en termes de production et de réserves pétrolières<sup>12</sup>.

### 1.3. Stabiliser les régions où se déplacent les nouvelles menaces

La pertinence d'un rôle aussi important de l'OTAN dans le domaine de la prévention et de la gestion des crises peut être considéré comme un bon moyen pour réduire la vulnérabilité des nouvelles menaces qui pèsent sur la sécurité transatlantique. En effet, la transformation de l'OTAN en tant qu'alliance militaire et politique repose sur une conception fonctionnaliste qui se définit par l'existence de nouvelles menaces «hors zone» qui ne sont pas strictement militaires et qui sont susceptibles de mettre en cause la stabilité de son flanc Sud, tels le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, l'immigration clandestine, les États en déliquescence, le crime organisé transnational, tout comme de nombreux problèmes politiques, sociaux et économiques<sup>13</sup>. C'est pourquoi l'OTAN s'est maintenue après la disparition de la menace soviétique et demeure le pivot de la sécurité atlantique.

---

<sup>9</sup> Anthony Cordesman, «La sécurité en Occident et le Grand Moyen-Orient», *eJournal USA*, vol. 9, n° 2, juin 2004, <http://usinfo.state.gov/journals/itps/0604/ijpf/frcordes.htm> [consulté le 21 juin 2010]

<sup>10</sup> Voir Nora Bensahel, Daniel L. Byman (dir.), *The future security environment in the Middle East : conflict, stability, and political change*, RAND Corporation, Santa Monica, 2004, p. 365.

<sup>11</sup> Sur ce sujet voir Andrew Monaghan, «Energy Security: NATO's Limited, Complementary Role», *Research paper*, n° 36, NATO Defense College, avril 2008.

<sup>12</sup> *BP Statistical Review of World Energy 2007*, Londres, BP, 2007.

<sup>13</sup> *Le Concept stratégique de l'Alliance* approuvé par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord, Rome, novembre 1991, paragraphe 12.

De ce point de vue, la Méditerranée et le Moyen-Orient représentent une nouvelle ligne de front de l'engagement de l'OTAN. Selon Andreas Behnke, spécialiste des relations transatlantiques à l'Université de Reading (Angleterre), la transformation de l'OTAN après la Guerre froide consiste à réarticuler la structure de la menace en remplaçant l'adversaire communiste par une autre menace située au sud de la mer Méditerranée. Andreas Behnke propose ainsi de voir le rôle de l'OTAN dans cette région dans un cadre de diffusion de risques<sup>14</sup>. Dans la même veine, Mikkel V. Rasmussen, directeur de l'Institut danois d'études militaires, soutient que si cette organisation a réussi à assurer la sécurité de ses membres pendant la guerre froide, elle adopte maintenant des stratégies pour assurer le même objectif en se référant à la perception des nouvelles menaces<sup>15</sup>.

En Méditerranée et au Moyen-Orient, les problèmes de sécurité sont aggravés par plusieurs questions de sécurité, et la menace échappe largement au cadre strict de la dimension militaire. Il n'existe pas de menace militaire à laquelle les Alliés ne seraient pas capables de faire face. Excepté l'Iran, aucun État de la région ne constitue une menace militaire crédible pour l'Alliance. Renforcer le rôle de l'OTAN dans le domaine de la prévention et la gestion des crises aiderait à construire à construire un espace de paix et de sécurité dans la région. Pour y parvenir, l'OTAN, du point de vue de Laure Borgomano, qui a été Responsable de recherche au Collège de Défense de l'OTAN – doit prêter attention à sa rhétorique «perçue comme particulièrement agressive et dangereuse. En dépit de la fin de la Guerre froide, l'OTAN continue à parler essentiellement en termes de *menaces* et de *risques* [...] Cette rhétorique guerrière, que nous percevons à l'Ouest comme purement défensive, témoigne en réalité d'une vision *hobbésienne* du monde et place les Alliés dans une sorte de posture défensive/agressive permanente. Ce faisant, ils décrédibilisent leur offre de bons services de coopération»<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Andreas Behnke, «Inscriptions of Imperial Order : NATO's Mediterranean Initiative», *The International Journal of Peace Studies*, vol. 5, n° 1, printemps 2000.

<sup>15</sup> Mikkel Vedby Rasmussen, «Reflexive Security : NATO and International Risk Society», *Millennium : Journal of International Studies*, vol. 30, n° 2, 2001, p. 285-309.

<sup>16</sup> Laure Borgomano, «Jeux de rôles au Moyen-Orient», dans Jean Dufourcq, *After Istanbul : A Preliminary Assessment*, Rome, NATO Defense College, 2004, p. 52.

## **2. LES BONNES RAISONS POURRONT-ELLES DÉPASSER LES DIFFICULTÉS RÉELLES?**

### **2.1. La manque d'expérience effective régionale**

La première difficulté tient au manque d'expérience effective en matière de prévention et gestion de crises, en particulier interarabe concernant l'usage d'instruments militaires, diplomatiques et politiques. Les rares médiations réussies au cours de l'histoire post-coloniale du monde arabe, tel l'accord de Taef en 1990 qui a mis fin à la guerre civile au Liban, ne témoignent pas que la culture de la résolution pacifique des conflits soit bien ancrée et institutionnalisée dans la région. Les structures régionales comme la Ligue arabe, l'Union du Maghreb arabe, le Conseil de coopération du Golfe ou l'Organisation de la Conférence islamique n'ont jamais fait preuve d'efficacité dans ce domaine et demeurent plus faibles que les acteurs non régionaux, notamment l'UE et les Nations Unies. L'échec de ces structures s'explique par la fragmentation des régimes en place. Cette fragmentation est due à une panoplie de facteurs : les conflits frontaliers hérités de la colonisation, le déficit démocratique et les choix idéologiques de chaque régime (libéralisme, socialisme, panarabisme...), les différences entre un axe monarchique pro-occidental et un axe nationaliste, l'absence d'harmonisation des stratégies de développement économique et les différences de politique vis-à-vis Israël.

Ces régimes se positionnent différemment sur le plan international et sont soumis chacun à des contraintes propres. Ils continuent d'agir individuellement en se présentant en rangs dispersés devant des partenaires unis et plus cohérents. Aussi, perçoivent-ils différemment le débat stratégique en Méditerranée et au Moyen-Orient selon leurs intérêts immédiats. Ils entretiennent des alliances de sécurité avec les pays européens et les États-Unis, mais ils ne s'organisent pas en coopération sous-régionale entre eux. Chaque État se comporte de manière pragmatique et fonde sa politique de sécurité sur son intérêt national, qui doit primer sur toute démarche visant à mettre sur pied un mécanisme de sécurité collective. Allant plus loin encore, certains États n'hésitent pas à renoncer à l'intégration régionale de peur que leur voisin n'en tire profit. C'est le cas de l'Algérie qui refuse de rouvrir la frontière terrestre avec le Maroc, fermée en 1994 après que Rabat eut accusé les forces de sécurité algériennes d'être impliquées dans un attentat terroriste contre l'hôtel Atlas-Isni à Marrakech. Chaque État privilégie ses gains au détriment de ceux des autres et ni les nécessités de l'intégration maghrébine, ni le critère de «l'arabité» ne constituent le principe fondateur des stratégies de sécurité de ces pays.

## 2.2. Les différences substantielles distinguant les approches de sécurité

La deuxième difficulté émane des différentes cultures de sécurité entre, d'une part, les pays membres de l'OTAN qui forment un espace sécuritaire intégré et une *communauté de sécurité* bien développée, pour prendre l'expression de Karl Deutsch<sup>17</sup>, et d'autres part, leurs partenaires de la rive sud de la Méditerranée et du Moyen-Orient qui constituent un espace fragmenté et conflictuel. Cette situation ne facilite pas la vision partagée des questions de sécurité et l'évaluation commune des menaces.

La culture de sécurité dominante chez les membres de l'OTAN est une culture de *paix démocratique* fondée sur l'idée selon laquelle l'attachement aux valeurs démocratiques conduit à l'émergence de la paix et à la résolution pacifique des conflits car les démocraties ne se font pas la guerre et que plus le monde est démocratique, plus il est pacifique<sup>18</sup>. Par contre, la culture de sécurité prévalente dans le Sud de la Méditerranée et au Moyen-Orient se rapproche plutôt d'une culture où les capacités militaires sont les principales sources par excellence de la puissance. L'assimilation de la puissance à la force militaire ne nécessite guère de démonstration dans une région où le recours à la violence est une réalité constante pour résoudre les conflits. Il s'agit donc de deux schémas de pensée différents : dans le premier, le facteur militaire est devenu un élément parmi d'autres dans un contexte de sécurité globale ; par contre, dans le second, ce facteur garde toujours sa primauté.

Cette difficulté incite l'OTAN, pour la bonne conduite de ses politiques régionales, à faire preuve d'une grande volonté d'intégration pour faire entrer l'espace méditerranéen et moyen-oriental dans un système intégré de sécurité basé sur le partage de valeurs communes. Cela suppose que le DM et l'ICI offrent une voie

---

<sup>17</sup> K. W. Deutsch a avancé, depuis les années 50, que l'OTAN n'était pas une simple alliance de coordination des politiques de défense et de sécurité mais qu'elle a donné naissance à une communauté de sécurité, ou communauté de valeurs, qui est un groupe de pays «dans lequel a été obtenu un sens de la communauté, accompagné d'institutions et de pratiques, formelles ou non, suffisamment fort et répandu pour donner la certitude raisonnable que l'évolution des rapports des membres du groupe se produira pacifiquement». Dusan Sidjanski, «En guise d'hommage: Karl Deutsch et son rôle dans le développement de la science politique européenne», *Revue internationale de politique comparée*, vol. 10, n° 4, 2003, p. 524. Voir Karl W. Deutsch et al., *Political community and The North Atlantic Area, International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton, Princeton University Press, 1957.

<sup>18</sup> Cette thèse de paix démocratique est forgée par le philosophe allemand Emmanuel Kant qui l'a développée dans son ouvrage, *projet de la paix perpétuelle* (1795).

pour la démocratisation contribuant à sortir de la stagnation des sphères militaire et politique. C'est tout particulièrement vrai dans le domaine des lois constitutionnelles, des lois sur la défense nationale et de divers autres textes législatifs qui ne prévoient ni de procédures, ni de mécanismes permettant d'assurer le contrôle civil des forces armées. Jusqu'à présent, ces deux partenariats ne contiennent aucun impératif de bonne gouvernance préalable, notamment en matière de contrôle démocratique des forces armées et de transparence dans les dépenses de défense<sup>19</sup>.

### **2.3. L'hétérogénéité des acteurs et des institutions**

La troisième difficulté provient de l'architecture de sécurité régionale caractérisée par une pléthore d'initiatives, tantôt complémentaires, tantôt rivales. Parmi ces initiatives, on peut énumérer, outre le DM, le Dialogue 5+5, l'Union pour la Méditerranée, la politique de voisinage de l'UE, l'initiative méditerranéenne de l'OSCE, le forum pour le dialogue et la coopération en Méditerranée et la Conférence sur la sécurité et la coopération en Méditerranée. Chaque initiative proclame des compétences particulières en matière de sécurité. Les relations entre elles se caractérisent par un manque de cohérence et de clarté.

Le partage des responsabilités entraîne la redéfinition des liens institutionnels entre l'OTAN et les autres initiatives. Pour l'Alliance atlantique, la complémentarité est essentielle pour faire en sorte que les approches soient complémentaires et qu'elles se renforcent, singulièrement dans le domaine de la gestion des crises. Chaque initiative pourrait ainsi se spécialiser dans des créneaux bien déterminés, où chacune possède les moyens appropriés pour agir de manière décisive.

Par ailleurs, l'hétérogénéité des visions nationales des États membres de l'OTAN pose aussi problème. On imagine mal que l'OTAN adopte une telle stratégie sans l'accord de l'ensemble de ses membres. Les divergences sont réelles entre les États qui sont favorables à un certain rôle en Méditerranée et au Moyen-Orient et d'autres qui ne le sont pas. Des divergences existent entre les États-Unis, les pays européens ayant une façade sur la Méditerranée et ceux qui accordent plus d'intérêt aux pays de l'Europe de l'Est comme l'Allemagne et la Pologne. Ce manque d'homogénéité au sein de l'Alliance est accentué par l'élargissement, qui a conduit à l'émergence de groupes d'États ayant d'autres intérêts. Les États-Unis jouent toujours un rôle très important et le principe d'égalité ne prévaut pas toujours. Compte tenu de l'envergure des conflits politiques au Moyen-Orient et des intérêts américains dans la région, le soutien des États-Unis à l'implication de l'OTAN dans

---

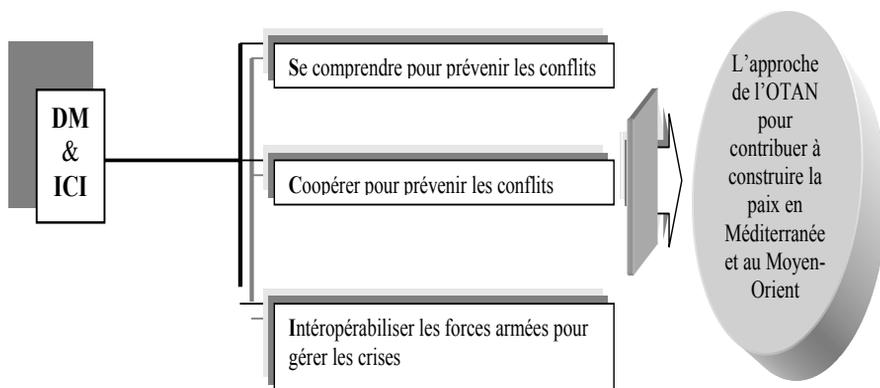
<sup>19</sup> Laure Borgomano, *op.cit.*, p. 48-49.

la prévention et gestion des crises est donc indispensable.

### 3. LE DM ET L'ICI SONT-ILS DOTÉS DES MÉCANISMES DE PRÉVENTION ET GESTION DES CRISES?

La logique sur laquelle est fondée le DM et l'ICI constitue, en termes généraux, une réponse efficace pour la prévention et la gestion des crises. Cette logique est composée en effet de trois éléments fondamentaux : la compréhension, la coopération et l'interopérabilité.

*Tableau n° 3 : Les trois corbeilles de la prévention et la gestion des crises*



#### 3.1. Se comprendre pour prévenir les conflits

Dans le domaine de la prévention et la gestion des crises, la mise en place des dispositions de confiance est primordiale pour parvenir à plus de transparence et de prévisibilité en ce qui concerne le comportement des parties en conflit. En Méditerranée comme au Moyen-Orient, l'édification de la confiance représente, selon Ahmed Ounaies, l'ancien ambassadeur tunisien à Paris, «[...] un problème de fond, de terrain et de doctrine. Dans cette optique, il faut bien admettre qu'il existe un problème dramatique de confiance entre le Sud et le Nord et, partant, il en découle une absence de confiance dans l'avenir »<sup>20</sup>. C'est pour cette raison que l'OTAN

<sup>20</sup> Ahmed Abderaouf Ounaies, «Rapport de l'atelier : contexte stratégique, systèmes régionaux

fixe comme objectif de «contribuer à la sécurité et à la stabilité dans la région méditerranéenne, de parvenir à une meilleure compréhension mutuelle et de dissiper dans les pays méditerranéens participants les malentendus concernant l'OTAN»<sup>21</sup>. L'Alliance cherche à améliorer sa compréhension des préoccupations sécuritaires de ses partenaires méditerranéens et vise, en particulier, à «mettre un terme au mythe de la recherche par l'Alliance de nouveaux ennemis artificiels dans le sud et [...] [à] effacer l'image d'une région méditerranéenne constituant une nouvelle ligne de division»<sup>22</sup>.

Il est donc essentiel pour l'Alliance de comprendre comment les changements de sa stratégie «post-Guerre froide» peuvent être perçus par des pays du sud-méditerranéen<sup>23</sup>. C'est pourquoi, elle a mis en place une panoplie de mesures de confiance telles les discussions politiques bilatérales ou multilatérales portant sur les activités de l'OTAN. De hauts responsables de l'OTAN, y compris le Secrétaire général, ont effectué des visites dans les pays du Maghreb et du Moyen-Orient afin d'assurer le suivi de la coopération et favoriser le renforcement des liens avec l'Alliance. Ces visites leur ont offert l'occasion de rencontrer un public plus large, de procéder à des échanges de vues et de mieux comprendre les priorités spécifiques de chaque partenaire. De leur côté, de hauts responsables arabes et israéliens ont rendu visite au siège de l'OTAN. À cela s'ajoutent, les visites du Groupe Spécial Méditerranée (GSM) de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN ainsi que l'organisation de plusieurs colloques et conférences internationales sur les questions de sécurité dans cette région. Il convient de rappeler aussi que depuis 1999, des ambassades points de contact ont été établies dans les pays du DM et de l'ICI. Grâce à cette méthode — similaire à celle adoptée pour les pays du PpP depuis 1992 —, l'OTAN est représentée dans chaque pays partenaire par l'ambassade d'un membre.

Toutes ces mesures de confiance ont eu jusqu'ici des impacts positifs permettant d'instaurer une meilleure compréhension mutuelle avec l'OTAN et

---

de sécurité, programmes de coopération, rôle de l'OTAN et des autres organisations sécuritaires», in Jean Dufourcq et Laure Borgomano (dir.), *Horizons de sécurité en Méditerranée et au Moyen-Orient : communauté d'intérêts et défis communs*, Rome, NATO Defense College, 2005, p. 88

<sup>21</sup> Jesse Nordam, «Le dialogue méditerranéen : dissiper les malentendus et établir la confiance», op. cit., p.28.

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Ian Lesser, Jerrod Green, F. S. Larrabee et Michel Zanini, *The Future of NATO's Mediterranean Initiative: Evolution and Next Steps*, Santa Monica, CA: RAND, 2000.

d'expliquer la transformation fonctionnelle de l'Alliance d'une organisation de défense collective en une organisation de sécurité collective.

### 3.2. Coopérer pour prévenir les conflits

Du point de vue théorique, les institutions internationales facilitent la coopération. Elles sont en mesure de réorienter le comportement des États et de les amener à faire des sacrifices pour réaliser des gains collectifs. Au fur et à mesure, les processus de partenariat et d'interdépendance s'institutionnalisent, les États deviennent plus enclins à favoriser la médiation et la négociation pour la résolution de leurs conflits parce que l'investissement dans des «stratégies de guerre» ne génère pas souvent la sécurité et la stabilité. À cet égard, Robert Keohane et Joseph Nye précisent que les organisations internationales -via leurs politiques multilatérales- sont des facteurs d'ordre, de stabilisation et de prévention des conflits<sup>24</sup>.

L'OTAN en tant qu'institution de défense et de sécurité collective s'est engagée dans cette logique via la coopération et le partenariat<sup>25</sup>. Cela constitue un pilier essentiel de sa nouvelle stratégie politique et militaire où l'on peut voir un autre aspect de l'extension géographique de son action. Cette politique fournit, à court terme, une base d'expertise utile pour faire face aux risques et aux défis du futur, que ce soit dans le domaine de la gestion des catastrophes naturelles ou de l'aide humanitaire, ou pour le maintien de la paix et la gestion des crises. À plus long terme, elle devrait aider à créer une culture stratégique commune entre l'OTAN et ses partenaires. Robert Weaver souligne que : «[...] dans tous les domaines, qu'il s'agisse d'entreprendre de délicates missions de maintien de la paix ou d'affronter les nouvelles menaces [...] telles que le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive, les Partenaires jouent un rôle important en modelant et facilitant la mise en œuvre des réponses de l'OTAN à ces nouveaux défis»<sup>26</sup>.

En ce sens, le DM et l'ICI représentent, depuis leur lancement respectivement en 1994 et 2004, un atout politique en termes de rapprochement politique et d'établissement de ponts entre les deux rives de la Méditerranée<sup>27</sup>. Ils cristallisent

<sup>24</sup> Robert O. Keohane et Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown and Company, 1977, Chapitre 1.

<sup>25</sup> OTAN, *La sécurité via le partenariat*, Division diplomatie publique de l'OTAN, Bruxelles, 2005, p.40.

<sup>26</sup> Robert Weaver, «La poursuite du renforcement de la sécurité par le biais du partenariat», *Revue de l'OTAN*, printemps 2004, <http://www.nato.int/docu/review/2004/issue1/french/art1.html>

<sup>27</sup> Pierre Razoux, «Le Dialogue méditerranéen de l'OTAN à la croisée des chemins», op.cit., p. 2; «Quel avenir pour l'Initiative de Coopération d'Istanbul de l'OTAN?», Research paper

désormais un cadre de dialogue et de coopération dans un ensemble hétérogène visant à faire face aux menaces communes et partager plusieurs avantages de la coopération en matière de sécurité et de défense. Ils traduisent aussi une ouverture sur la Méditerranée. Certes, ces deux programmes ne forment pas un *régime de sécurité* dans le sens qu'entend Stephen Krasner<sup>28</sup>, mais leurs mécanismes favorisent l'action collective pour la réalisation de buts communs en matière de défense et de sécurité.

### 3.3. Interopérabiliser les forces armées pour gérer les crises

Dans le domaine de la gestion des crises, l'interopérabilité est une condition préalable en ce qui concerne l'aptitude de forces armées différentes à mener des opérations conjointes de façon efficace et ciblée. L'interopérabilité aide à utiliser de manière optimale les ressources humaines et matérielles et renforce l'interaction entre troupes, systèmes et forces. Elle implique que les forces armées partagent une doctrine et des procédures communes (l'interopérabilité des procédures), et qu'elles soient en mesure de communiquer les unes avec les autres en toute synergie (l'interopérabilité des personnels). En matière d'armement, l'interopérabilité nécessite le partage des installations communes, mais elle n'exige pas que l'équipement militaire soit commun. Dans le cadre du Partenariat pour la paix, l'OTAN définit l'interopérabilité comme étant la «capacité de plusieurs systèmes, unités ou organismes dont l'organisation et les relations respectives autorisent une aide mutuelle qui les rend aptes à opérer de concert»<sup>29</sup>.

Une alliance militaire comme l'OTAN ne peut travailler de façon efficace que dans des conditions de synergie optimale entre les différentes unités

---

55, NATO Defense College, janvier 2010, p. 1-4.

<sup>28</sup> Pour Stephen Krasner, un régime de sécurité peut être défini comme «un ensemble de principes implicites et explicites de normes, de règles et de procédures de prise de décision autour duquel les attentes des acteurs convergent dans un domaine précis des relations internationales». Il ajoute que les régimes définissent dans leurs chartes constitutives les normes à respecter, les procédures décisionnelles et les formes qu'elles doivent prendre pour qu'ils soient les plus efficaces et effectifs. Voir son article : «Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables», dans S.D. Krasner (dir.), *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca, 1983, p. 2. Voir également Charles-Philippe David, *La guerre et la paix : approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, op.cit, pp. 422-445.

<sup>29</sup> OTAN, *Le Partenariat pour la Paix – Document cadre*, Bruxelles, 1994, p.17.

sous son contrôle. Depuis sa création en 1949, l'OTAN développe cette capacité d'interopérabilité à travers les activités de planification, de formation, et les exercices menés conjointement. La transformation de l'OTAN est fondée sur le fait que les schémas des opérations sont nécessairement multinationaux. En ce sens, l'interopérabilité des forces armées des partenaires de l'OTAN paraît essentielle pour contribuer aux opérations de paix.

Le rôle du DM et de l'ICI consiste donc à améliorer l'interopérabilité en vue de renforcer la capacité des forces des partenaires à s'entraîner, à s'exercer et à opérer efficacement ensemble pour exécuter les tâches qui leur seront éventuellement confiées dans des opérations conjointes. À cet effet, ces deux programmes mettent en place un travail de normalisation opérationnelle. Les exercices militaires et les activités de formation participent à cet effort.

Plusieurs pays du DM et de l'ICI ont participé à des exercices conjoints avec l'OTAN et à des opérations de gestion des crises (IFOR, SFOR, KFOR, ISAF...). Ils ont également accueilli ce type d'activités sur leur territoire. Cet effort de modernisation vise à créer une armée plus efficace qui passe par la constitution d'unités interopérables. Une fois que cet effort aura été mené à bien, la nouvelle structure des forces armées des pays du DM et de l'ICI pourrait présenter un haut niveau de compatibilité avec celle de leurs homologues des pays de l'OTAN, même s'il est clair qu'une convergence totale dans le domaine de l'équipement militaire, de la formation, de l'entraînement et de la doctrine demandera des efforts supplémentaires. L'intégration du concept d'interopérabilité dans les stratégies de défense de ces pays s'impose comme une priorité, les militaires étant souvent appelés à opérer hors de leur pays d'origine. Les soldats de demain devront donc posséder des compétences beaucoup plus étendues que celles de leurs prédécesseurs. Les forces devront être plus souples, mieux entraînées et mieux instruites afin d'être déployées à l'étranger de façon rapide, décisive et soutenue.

## CHAPITRE II

### DE LA THÉORIE À LA PRATIQUE : CONFLITS ET CONTENTIEUX IMPLIQUANT MEMBRES ET PARTENAIRES DE L'OTAN EN MÉDITERRANÉE ET AU MOYEN ORIENT

Ce chapitre est consacré à l'étude du conflit israélo-arabe et israélo-palestinien, du conflit du Sahara occidental et du différend de Ceuta et Melilla entre l'Espagne et le Maroc. Nous analysons le bien-fondé de la perception qu'ont les pays impliqués dans ces conflits de la portée et des limites d'une contribution éventuelle de l'OTAN à leur résolution, compte tenu de sa nature et de ses missions. Nous soulignons les risques engendrés par la poursuite de ces conflits pour la sécurité transatlantique, et nous dégagons certaines propositions applicables à la gestion des crises en Méditerranée et au Moyen-Orient.

#### **1. LE CONFLIT ISRAËLO-PALESTINIEN ET ISRAËLO-ARABE : L'OTAN PEUT-ELLE DEVENIR UN ACTEUR DE PAIX AU MOYEN-ORIENT?**

Ce conflit est le plus complexe et le plus difficile à dénouer. Il demeure l'obstacle qui entrave l'aboutissement de plusieurs initiatives internationales de partenariat visant la Méditerranée et le Moyen-Orient. L'OTAN ne peut envisager une réelle stabilité et une sécurité commune dans cette région sans tenir compte de ce conflit qui pèse lourdement sur les perceptions de sécurité des pays participant au DM et à l'ICI. Depuis le redressement de sa politique méditerranéenne, l'OTAN s'interroge sur le rôle qu'elle pourrait jouer.

##### **1.1. Comment l'OTAN perçoit-elle ce conflit?**

L'OTAN en tant qu'alliance militaire et politique n'exclut pas de ses schémas de pensée de participer à la résolution de ce conflit afin d'améliorer la stabilité dans le « Moyen-Orient élargi ». L'OTAN, qui n'est pas impliquée pour l'instant dans le processus de paix au Moyen-Orient, estime que la résolution de ce conflit est un élément déterminant pour la résolution de l'équation sécuritaire dans cette région. Jusqu'à présent, l'OTAN ne proposait aucun engagement direct auprès des États parties au conflit.

Dans son analyse du rôle que l'OTAN pourrait avoir dans la résolution de ce conflit, Pierre Razoux, responsable de recherches sur le Proche-Orient au Collège de Défense de l'OTAN, admet que les avis des Alliés 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<sup>30</sup>.

Au-delà de ces divergences, l'OTAN estime que « des progrès sur la voie d'un règlement juste, durable et global du conflit israélo-palestinien doivent rester une priorité pour les pays de la région et pour l'ensemble de la communauté internationale »<sup>31</sup>. Elle soutient également « les accords conclus [...] dans le cadre du processus de paix au Moyen-Orient qui offrent une occasion historique de parvenir à un règlement pacifique et durable dans la région[...] »<sup>32</sup>.

D'une façon générale, la perception de l'OTAN à ce conflit s'articule autour de trois éléments principaux :

**1.1.1. Les trois grands «si» :** Lors de sa visite en Israël au mois de février 2005, le Secrétaire général de l'OTAN, Jaap de Hoop Scheffer, a énuméré les conditions préalables qu'il convenait de satisfaire avant que l'OTAN ne puisse envisager d'apporter une quelconque contribution au règlement du conflit israélo-palestinien. Il a notamment mentionné *trois si* : « Si les parties engagées parvenaient à un accord, si elles demandaient à l'OTAN de les aider à le mettre en application et s'il y avait une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU, alors les pays membres de l'OTAN devraient en discuter »<sup>33</sup>. Il ressort clairement de cette vision que l'OTAN se tient prête à contribuer à la mise en application d'un accord de paix entre Israël et les Palestiniens conformément aux conditions qui ont été établies<sup>34</sup>. On pourrait donc dire que, du point de vue de l'OTAN, l'instauration de la paix et de la stabilité dans la région incombe avant tout aux parties elles-mêmes.

---

<sup>30</sup> Pierre Razoux, «Le Dialogue méditerranéen de l'OTAN à la croisée des chemins», op.cit., p. 7

<sup>31</sup> OTAN, *Dialogue méditerranéen de l'OTAN et l'Initiative de coopération d'Istanbul*, [http://www.nato.int/cps/fr/SID-379ECE7C-87505E92/natolive/topics\\_59419.htm](http://www.nato.int/cps/fr/SID-379ECE7C-87505E92/natolive/topics_59419.htm), consulté le 17 mai 2010.

<sup>32</sup> OTAN, *Communiqué M-1(94)*, paragraphe 22, Bruxelles, 10-11 janvier 1994.

<sup>33</sup> OTAN, *Dialogue méditerranéen de l'OTAN et l'Initiative de coopération d'Istanbul*, op.cit.

<sup>34</sup> OTAN, *OTAN 2020 : une sécurité assurée; un engagement dynamique. Analyse et recommandations du groupe d'experts pour le nouveau concept stratégique de l'OTAN*, 17 mai 2010, p. 31.

**1.1.2. Le soutien aux initiatives de résolution en cours** : Lors du Sommet de Bruxelles en janvier 1994, les chefs d'État et de gouvernement des pays membres de l'OTAN ont clairement mentionné qu'ils encourageaient «tous les efforts propres à renforcer la stabilité régionale»<sup>35</sup>. Depuis, l'OTAN ne cherche pas à se substituer aux efforts déployés actuellement pour régler le conflit israélo-palestinien. Les Alliés soutiennent les objectifs de la Feuille de route : une initiative définissant les étapes à suivre pour parvenir à un règlement permanent du conflit, co-parrainée par les deux parties directement concernées et par le Quartette composé des États-Unis, des Nations Unies, de la Russie et de l'Union européenne.

**1.1.3. Le soutien à la solution des deux États** : L'OTAN opte pour la solution des deux États dans la région géographique de la Palestine mandataire et apporte son soutien au processus de paix israélo-arabe qui a abouti à la conclusion des Accords de Camp David signés entre Israël et l'Égypte en 1978, des Accords d'Oslo signés entre Israël et l'Organisation de libération de la Palestine en 1993, et du traité israélo-jordanien de 1994. Pour les États-Unis ainsi que pour les États européens de l'OTAN, «l'État palestinien doit s'étendre sur l'ensemble de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, et doit avoir la pleine souveraineté sur son sol, son sous-sol, ses ressources en eau et son espace aérien»<sup>36</sup>. La position de l'OTAN est donc celle du quartette qui vise à atteindre les buts fixés dans la «feuille de route»<sup>37</sup>.

## **1.2. Comment les acteurs régionaux perçoivent-ils le rôle de l'OTAN?**

La réponse à cette question est capitale pour savoir dans quelle mesure l'OTAN détient le potentiel politique nécessaire en termes de crédibilité auprès des acteurs régionaux et pour contribuer à l'application d'un accord de paix négocié. Au-delà du déploiement d'une force de maintien de la paix dans la région, plusieurs analyses, notamment universitaires, proposent de faire de l'OTAN le lieu de contact et de dialogue entre Israël et les pays arabes qui le souhaitent.

---

<sup>35</sup> OTAN, *Communiqué M-1(94)*, paragraphe 22, Bruxelles, 10-11 janvier 1994.

<sup>36</sup> Ilan Greilsammer, « Divergences entre Israël et les pays européens de l'OTAN sur la sécurité durable de l'État d'Israël », *NDC Occasional Paper*, n° 20, 2007, p. 47-48.

<sup>37</sup> Déclaration du Secrétaire général de l'OTAN, M. Jaap de Hoop Scheffer, 24 février 2005, [http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news\\_21628.htm?selectedLocale=fr](http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_21628.htm?selectedLocale=fr), consulté le 19 mai 2010.

### 1.2.1. Israël : un mélange de méfiance et d'intérêt pour l'approfondissement du partenariat

Les relations entre Israël et les membres de l'OTAN sont anciennes et ne cessent de se consolider depuis le lancement du DM en 1994. L'OTAN reconnaît, dès sa création en 1949, le droit à l'existence de l'État hébreu conformément au plan de partage de la Palestine par l'Assemblée générale des Nations Unies. À l'exception de la Turquie<sup>38</sup>, «aucun membre de l'OTAN n'a exprimé d'objection fondamentale quant à l'existence de ce pays»<sup>39</sup>. Au cours de la Guerre froide, Israël s'est trouvé «objectivement du côté des Occidentaux, qui considèrent généralement ce petit pays comme une tête de pont de l'Occident au Moyen-Orient pouvant être très utile en cas de guerre ou de besoin»<sup>40</sup>. Durant les années 1950 et suite à l'abandon de la position de non-alignement qu'Israël avait adoptée en 1948, le Premier ministre israélien David Ben Gourion et nombre de ses concitoyens ont manifesté l'intérêt de voir leur pays «adhérer à l'OTAN ou en devenir un membre affilié»<sup>41</sup>, afin d'équilibrer la menace des pays arabes, mais sans croire toutefois à l'avantage qu'apporterait l'OTAN en cas de guerre.

Dès la décision de l'OTAN d'établir des contacts avec certains pays de la rive sud de la Méditerranée, Israël rejoignit le DM en 1994. En 2001, il est devenu le premier pays du Dialogue à avoir signé un accord de sécurité avec l'Organisation, accord dans lequel s'inscrit la protection des informations classifiées<sup>42</sup>. En décembre 2004, Israël a participé à la première rencontre du DM-OTAN qui s'est déroulée au niveau des ministres des Affaires étrangères. En février 2005, le Secrétaire général de l'OTAN, Jaap de Hoop Scheffer, s'est rendu en Israël et au cours de la même année, ce pays a été admis comme membre de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. En décembre 2008, l'OTAN a ratifié avec Israël le Programme de coopération

---

<sup>38</sup> Ankara a voté, en 1947, contre le plan de partage de la Palestine. Selon Laurent Mallet, ce vote s'explique «non pas au nom d'une hypothétique solidarité musulmane, comme l'ont cru alors nombre d'observateurs, mais dans une logique de réaction face à un mouvement sioniste, perçu comme avant tout d'obédience communiste». Voir son article, «Les ambiguïtés des relations turco-israéliennes», *Sécurité Mondiale*, Institut québécois des hautes études internationales, Université Laval, n. 40, septembre-octobre 2009, p. 2.

<sup>39</sup> Martin van Creveld, «L'OTAN, Israël et la paix au Moyen-Orient», *Revue de l'OTAN*, hiver 2005, p.56.

<sup>40</sup> Ilan Greilsammer, op.cit., p. 27.

<sup>41</sup> Martin van Creveld, op.cit., p. 56.

<sup>42</sup> OTAN, *Otan hebdo*, 24 avril 2001.

individuel<sup>43</sup>, mesure qui permet aux pays du DM de placer leur coopération dans une perspective mieux ciblée en précisant les principaux objectifs à court et long terme de leur coopération avec l'Alliance. Au niveau pratique, plusieurs exercices conjoints sont menés entre les troupes israéliennes et les forces de l'OTAN. La coopération couvre aussi d'autres domaines, notamment la lutte contre le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive. Cette coopération n'est pas affectée par les variations du conflit israélo-arabe et israélo-palestinien. Shlomo Ben-Ami, ancien ministre israélien des Affaires étrangères et président du *Toledo International Center for Peace*, souligne que pour Israël «la coopération avec l'OTAN constitue un élément essentiel de légitimité dans ses rapports fréquemment troublés avec l'Occident. Elle améliore sa capacité d'intervention sur de nouveaux théâtres d'opération et son adaptation au profil changeant des menaces qui pèsent sur lui»<sup>44</sup>.

L'idée de l'appartenance totale à l'OTAN est revenue avec force au cours des dernières années. Lors de la conférence annuelle sur la politique de sécurité qui s'est tenue à Munich les 4 et 5 février 2006, l'ancien Premier ministre espagnol, José-María Aznar, a proposé d'élargir l'OTAN à Israël<sup>45</sup>. De même, le ministre italien de la Défense, Antonio Martino, a également plaidé en faveur de l'intégration d'Israël à l'OTAN<sup>46</sup>. Thomas Friedman, éditorialiste au *New York Times*, soutient que le parapluie de l'OTAN va rendre Israël moins réticent à faire la paix<sup>47</sup>. Du point de vue de certains dirigeants israéliens tels que le ministre des Affaires étrangères Avigdor Liberman, l'intégration de l'OTAN doit être un objectif politique et sécuritaire pour Israël<sup>48</sup>. Certains médias israéliens (*The Jerusalem Post*, *Haaretz*) estiment que l'intégration d'Israël à l'OTAN constituerait une mesure dissuasive majeure à l'égard de l'Iran et créerait une obligation pour tous les autres États membres de porter secours à l'État juif en cas d'attaque. Lors du 3<sup>e</sup> séminaire de l'OTAN sur son nouveau Concept stratégique, qui s'est déroulé à Oslo en janvier 2010, Shlomo Ben-Ami a plaidé pour l'engagement de l'Alliance dans le processus de paix au

---

<sup>43</sup> Israël Ministry of Foreign Affairs, *NATO ratifies ICP agreement with Israel*, [http://www.mfa.gov.il/MFA/About+the+Ministry/MFA+Spokesman/2008/NATO\\_ratifies\\_ICP\\_in\\_Brussels\\_2\\_Dec\\_2008](http://www.mfa.gov.il/MFA/About+the+Ministry/MFA+Spokesman/2008/NATO_ratifies_ICP_in_Brussels_2_Dec_2008), [consulté le 20 mai 2010]

<sup>44</sup> Shlomo Ben-Ami, «Israel and NATO : Between Membership and Partnership», *The Daily Star*, Édition du 11 janvier 2010.

<sup>45</sup> Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES), *NATO : An Alliance for Freedom*, Madrid, 2005, p.40.

<sup>46</sup> Julie Decroix, «Israël dans l'OTAN, une union irrésistible?», *The Middle East Review of International Affairs (MERIA)*, vol. 2, n° 1, janvier 2007, p. 52.

<sup>47</sup> Thomas L. Friedman, «Expanding Club NATO» *New York Times*, 26 octobre 2003.

<sup>48</sup> Avigdor Lieberman, «Israel should press to join NATO, EU», *Haaretz*, January 1, 2007.

Moyen-Orient, sans attendre la conclusion d'un accord de paix entre les parties<sup>49</sup>. Ronald Asmus, directeur du *German Marshall Fund's Transatlantic Center* et Bruce Jackson, président du *Project on Transitional Democracies*, soutiennent que la connexion stratégique américano-israélienne est nécessaire mais pas suffisante pour assurer à long terme la survie d'Israël et que son ancrage dans les institutions euro-atlantiques, à savoir l'UE et l'OTAN, réduira son sentiment d'isolement régional, renforcera sa position vis-à-vis de ses adversaires au Moyen-Orient et sera une garantie essentielle pour l'aider à faire la paix avec les Palestiniens<sup>50</sup>. Dans un autre article, Asmus soutient que la meilleure façon de réagir à la menace iranienne contre Israël est « [...] to upgrade its relationship with the collective defense arm of the West: NATO. Whether that upgraded relationship culminates in membership for Israel or simply a much closer strategic and operational defense relationship can be debated »<sup>51</sup>. Ralf Fücks, directeur de la *Fondation Heinrich Böll*, propose pour sa part que tout rôle de l'OTAN pour le maintien de la paix au Moyen-Orient doit inclure les initiatives suivantes :

- «une offre d'adhésion d'Israël à l'OTAN, accompagnée de la reprise des négociations avec les Palestiniens sur une solution stable à deux États;
- une initiative visant à créer une zone exempte d'armes nucléaires au Moyen-Orient incluant des garanties de sécurité pour Israël; et
- un plan Marshall pour la modernisation économique et sociale de la région, associée à des normes minimales de l'État de droit et de la démocratie»<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Le texte en anglais : « [...] NATO should perhaps consider to assume a commitment in advance of a peace deal, and as an incentive to the parties to go for it. A promise for closer association of, say, Israel and Palestine to the EU, an offer by NATO that Israel could be a full member of the Alliance if it so wishes, or that the Alliance would assume responsibilities that would help guarantee the implementation of the security aspects of any peace deal should a settlement be reached, can serve as an important incentive ». Shlomo Ben Ami, «Israel and NATO – Between Membership and Partnership», *NATO's Third Strategic Concept Seminar*, Oslo, 14 janvier 2010.

<sup>50</sup> Ronald D. Asmus et Bruce P. Jackson, «Does Israël Belong in EU and NATO?», *Policy Review*, février-mars 2005, p. 47-56.

<sup>51</sup> Ronald D. Asmus, «Contain Iran: Admit Israel to NATO», *Washington post*, mardi 21 février 2006. Voir aussi John Hulsman and Nile Gardiner, «Confounding the Mullahs of Iran: It's Time for Israel to Join NATO», *The Heritage Federation*, Washington, 24 janvier 2006.

<sup>52</sup> Ralf Fücks, «Israel Should Join NATO. The Alliance Could Be a Custodian for Peace in the Middle East», *Internationale Politike*, vol. 7, n° 4, 2006, p. 79.

Pour Richard Rupp, les arguments de ceux qui soutiennent l'adhésion d'Israël à l'OTAN s'articulent autour de trois considérations : l'atténuation du conflit israélo-palestinien, la facilitation des efforts de l'Occident dans la guerre contre le terrorisme et le confinement du programme iranien d'armes de destruction massive<sup>53</sup>. De son côté, Josef Joffe estime que l'idée de l'adhésion d'Israël à l'OTAN est bonne, mais ne se réalisera peut-être pas<sup>54</sup>. En ce sens, Ryan Hendrickson soutient qu'un tel élargissement entraînera plusieurs risques en terme de sécurité :

- Il sera considéré par de nombreux dirigeants arabes, et surtout par tous les jihadistes, comme une simple extension de l'influence américaine au Moyen-Orient;
- Il risque d'amplifier la fracture transatlantique;
- Il n'améliorera pas la sécurité d'Israël et risquera d'engendrer une plus grande instabilité au Moyen-Orient; et
- L'article 5 de l'OTAN sera interprété par les dirigeants arabes modérés comme une preuve supplémentaire du soutien inconditionnel de l'Occident à Israël<sup>55</sup>.

Par ailleurs, si Israël est «réputé tout faire pour se rapprocher de l'OTAN<sup>56</sup>», son ambition d'y adhérer ne cadre pas avec sa doctrine de sécurité et de défense fondée sur sa capacité à ne compter que sur ses propres forces et sur sa liberté de recourir à la force armée pour assurer sa défense nationale.

Depuis sa naissance en 1948, Israël «n'éprouve guère de sympathie pour les organisations internationales»<sup>57</sup>. L'État hébreu craint que les organisations internationales ne l'empêchent d'agir à sa guise. L'OTAN est perçue en revanche comme une *communauté de sécurité* qui cristallise un *régime de sécurité* fondé sur des principes et des normes à respecter par tous ses membres<sup>58</sup>. Lorsque les planificateurs israéliens analysent ce qui se passe à l'intérieur de l'OTAN, ils se rendent compte de «l'antagonisme fréquent entre les options américaines et les

<sup>53</sup> Richard Rupp, «Israel in NATO? A Second Look», *The National Interest*, n° 86, novembre-décembre 2006, p. 50-54.

<sup>54</sup> Josef Joffe, «Israel and NATO: A Good Idea Whose Time Will Never Come», *BESA Center Perspectives Papers*, n° 77, mai 2009.

<sup>55</sup> Ryan C. Hendrickson, «NATO Membership for Israel: Assessing the Risks», *Atlantisch Perspectief*, vol. 29, n° 7/8, 2005, p.19-22.

<sup>56</sup> P. Razoux, «Le Dialogue méditerranéen de l'OTAN à la croisée des chemins», op.cit., p. 4

<sup>57</sup> Martin van Creveld, op.cit., p. 57.

<sup>58</sup> La définition de cette notion de *régime de sécurité* est mentionnée précédemment dans le premier chapitre.

options européennes. Le soutien total et systématique aux options de Washington implique souvent pour Israël des liens conflictuels avec l'Europe»<sup>59</sup>. En se basant sur ces considérations, on pourrait donc dire que la perception israélienne de l'OTAN est caractérisée par l'ambiguïté.

Cependant, du point de vue de l'OTAN, il est hautement improbable que l'intégration d'Israël au sein de l'Alliance soit possible. La plupart des Alliés sont très réticents à cette idée. Lors de sa visite en Israël en 2005, le Secrétaire général Jaap de Hoop Scheffer a veillé à déclarer au monde entier que l'adhésion de l'État hébreu à l'OTAN n'est pas à l'ordre du jour. L'OTAN demeure réticente à aller dans ce sens et préfère attendre des progrès dans le processus de paix. Elle se protège contre les attentes excessives en ce qui concerne les garanties de défense collective, car l'une des caractéristiques essentielles du DM et de l'ICI est la non-discrimination, c'est-à-dire que ce qui est proposé à l'un l'est aussi à tous.

En ce qui concerne l'attitude israélienne vis-à-vis d'une éventuelle présence de l'OTAN sur le terrain dans le cadre d'une force de stabilisation, Israël ne refuse pas le déploiement d'une telle force à condition que celle-ci éloigne la menace de tirs de roquettes sur le territoire israélien. Israël souhaite également qu'une telle force ait mandat pour désarmer le Hezbollah en ce qui concerne le règlement du conflit avec le Liban.

S'agissant de la frontière israélienne avec la Syrie, la création d'une force internationale qui remplacerait la Force des Nations Unies chargée d'observer le dégagement (FNUOD - Résolution 350 de 1974) n'a de sens, du point de vue israélien, que dans le cadre d'un accord de paix avec ce pays. Concernant le dossier palestinien, le déploiement d'une force internationale suppose, pour Israël, de s'entendre sur le tracé des frontières avec le futur État palestinien. La conclusion d'un accord apparaît donc comme une condition préalable à l'envoi de quelque force internationale que ce soit. Entre temps, Israël soutient le renforcement du TIPH (The Temporary International Presence in the city of Hebron), qui est une mission d'observation civile déployée suite à la conclusion d'un protocole d'entente en 1997 entre l'Autorité palestinienne et Israël. En définitive, Israël n'est pas très allant sur le principe du déploiement d'une force internationale.

---

<sup>59</sup> Ilan Greilsammer, *op.cit.*, p.66.

### 1.2.2. L'Autorité palestinienne et le Hamas : deux attitudes diamétralement opposées

Lors du Sommet d'Istanbul en 2004, les chefs d'État et de gouvernement des pays de l'OTAN n'avaient pas exclu une participation future de l'Autorité palestinienne (AP) à l'ICI ou au DM. En mars 2005, les Alliés ont décidé d'établir des contacts préliminaires entre l'OTAN et l'AP<sup>60</sup>. Cela illustre bien que l'OTAN demeure attachée à la légitimité internationale inscrite dans le cadre des accords d'Oslo de 1993, qui ont souligné la création d'une entité gouvernementale représentant les habitants de la Cisjordanie et de la Bande de Gaza. Cette légitimité est actuellement incarnée par l'AP présidée par Mahmoud Abbas, dont le mandat constitutionnel a expiré le 9 janvier 2010. En outre, l'OTAN adopte une ligne dure envers le Hamas<sup>61</sup>, qui a pourtant bénéficié d'une légitimité démocratique délivrée par les urnes<sup>62</sup>. Quelques jours après les élections législatives palestiniennes du 25 janvier 2006 - emportés par le Hamas avec une majorité absolue de 56% des élus (soit 74 sièges), contre 34% pour le Fatah (45 sièges)- le Secrétaire général de l'OTAN, M. Scheffer, interrogé sur un éventuel contact de l'OTAN avec le Hamas, il avait souligné qu'il est «hors de question de discuter avec le Hamas, connaissant sa charte. Et moi, en tant que Secrétaire général, je n'aurai pas de contact avec le Hamas»<sup>63</sup>. Lors de sa visite en Israël, le 11 janvier 2009, deux semaines environ après le début de l'attaque israélienne contre Gaza, il avait déclaré que «le Hamas, avec ses attaques continuelles de roquettes contre Israël, a endossé la responsabilité des terribles souffrances du peuple qu'il dit représenter»<sup>64</sup>.

L'OTAN part du postulat selon lequel l'AP et le Hamas s'accordent sur le principe de l'autonomie pour le peuple palestinien et la fin de l'occupation militaire israélienne, mais que chacun envisage des moyens différents pour y arriver. L'AP reconnaît le droit d'Israël à l'existence, tout en réclamant l'établissement d'un État palestinien à côté d'Israël. Le Hamas, quant à lui, préconise une simple coexistence de facto entre deux États, dans les frontières qui existaient avant la guerre de 1967, mais sa position demeure la non-reconnaissance de ce qu'il appelle «l'entité sioniste»

<sup>60</sup> OTAN, *Dialogue méditerranéen de l'OTAN et l'Initiative de coopération d'Istanbul*, op.cit.

<sup>61</sup> Sherifa Zuhur, «Hamas and Israel : Conflicting Strategies of Group-Based Politics», *Strategic Studies Institute (SSI)*, décembre 2008, p. 61.

<sup>62</sup> Brahim Saïdy, «Hamas et Fatah : la solution passe par l'espoir», *Le Soleil (quotidien canadien)*, 30 octobre 2007.

<sup>63</sup> *Quotidien d'Oran* du samedi 11 février 2006, [http://www.nato.int/med-dial/articles/french/2006/060211-13\\_fr\\_Algeria\\_lequotidiendoran.pdf](http://www.nato.int/med-dial/articles/french/2006/060211-13_fr_Algeria_lequotidiendoran.pdf), [consulté le 24 mai 2010].

<sup>64</sup> Voir son discours du 11 janvier 2010, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions\\_49673.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_49673.htm), consulté le 24 mai 2010.

et il refuse les accords d'Oslo. Pour l'OTAN, le Hamas est incapable de sortir de son isolement international tant qu'il demeure attaché à sa vision classique de la gestion du conflit israélo-arabe, en particulier son comportement vis-à-vis des trois conditions imposées par le Quartette international pour l'établissement du contact, à savoir la reconnaissance d'Israël, l'acceptation des accords conclus auparavant et la renonciation à la violence.

Compte tenu des divisions du peuple palestinien depuis juin 2007, il convient de s'interroger sur la perception par ces deux fractions palestiniennes du rôle de l'OTAN dans ce conflit.

L'AP ne s'oppose pas à un rôle de l'OTAN tant que celle-ci aide à créer un État palestinien indépendant. Le président de l'AP, Mahmoud Abbas, a réclamé, suite aux affrontements militaires entre le Fatah et le Hamas, en juin 2007, le déploiement d'une force internationale dans la Bande de Gaza ainsi qu'en Cisjordanie. Lors de la guerre de Gaza, elle a fait appel à plusieurs reprises à une «présence internationale» pour «protéger les civils palestiniens» dans la bande de Gaza et leur permettre d'entrer et de sortir librement et pour garantir l'acheminement de l'aide humanitaire. Cette position est défendue par l'Organisation de libération de la Palestine (OLP). Leïla Shahid, déléguée générale de la Palestine auprès de l'Union européenne à Bruxelles, avait déclaré qu'«étant donné le prix payé par chacune des parties, le Hamas et les Israéliens auront besoin de cette force de protection. Elle était incluse dans la feuille de route établie par la communauté internationale. Elle n'a jamais vu le jour : nous en payons le prix, aujourd'hui. Comme après la guerre du Liban à l'été 2006, la tragédie de Gaza doit déboucher sur l'envoi d'une force de protection internationale qui assurerait à Israël l'arrêt des tirs de roquettes, et aux Palestiniens la reconstruction de tout ce qui a été détruit»<sup>65</sup>. Plus récemment, en mai 2010, M. Abbas a déclaré que l'AP est prête à accepter l'intervention de l'OTAN pour protéger le futur État palestinien<sup>66</sup>.

De son côté, le Hamas s'oppose à un tel projet. Cette position est partagée aussi par le Jihad islamique et le Front populaire de libération de la Palestine<sup>67</sup>. Les dirigeants du Hamas ont déclaré, à plusieurs reprises, qu'ils n'ont pas l'intention de proclamer «un État» dans la bande de Gaza, et pour eux toute force internationale sera assimilée à une «force d'occupation». Ismaïl Haniyeh avait déclaré, le 30 juin 2007 : «Nous, à Gaza et dans les Territoires palestiniens, sommes sous occupation et nous

<sup>65</sup> «Leïla Shahid : il faut une force internationale», *Le Figaro*, édition du 5 janvier 2009.

<sup>66</sup> The Jerusalem post, «PA seeks future NATO presence», le 5 mai 2010.

<sup>67</sup> Voir le communiqué des mouvements palestiniens basés en Syrie du 10 janvier 2010, Damas.

n'avons pas besoin de plus de forces pour mettre le peuple palestinien sous pression». Son chef du bloc parlementaire, Salah Al-Bardawil, a précisé depuis que «l'arrivée d'une telle force serait une ingérence flagrante dans les affaires palestiniennes et une nouvelle occupation que nous rejetons totalement». En effet, cette position est compatible avec la ligne idéologique du Hamas dont l'acronyme signifie mouvement de résistance. Le déploiement d'une force internationale en Palestine entraverait donc la stratégie du Hamas, qui se résume comme suit : «résistance et combat contre l'occupant israélien». Pour le Hamas, les trois conditions du Quartet, endossées par l'OTAN, vont à l'encontre de la ligne idéologique du mouvement.

### 1.2.3. Les pays arabes entre méfiance et acceptation

Le DM regroupe actuellement six pays arabes et Israël ; l'ICI, quant à elle, permet une coopération pratique avec quatre autres pays arabes. Les relations de l'OTAN avec ces pays ne cessent de gagner en confiance, du moins au niveau des gouvernements et des élites dirigeantes. Pour ces élites, l'OTAN est un fournisseur de services dans des domaines précis en matière de défense et de sécurité. Elle est considérée comme un cran de sécurité complémentaire sans être perçue comme le seul vecteur ou la meilleure structure de sécurité.

Cependant, ces pays voient avec méfiance les interventions militaires de certains pays membres de l'OTAN en direction du monde arabe et leur soutien à Israël est pour eux rédhibitoire. En se basant sur plusieurs rapports de mission publiés par le Groupe spécial «Méditerranée et Moyen-Orient» de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, on pourrait dégager les conclusions suivantes :

- Certaines positions rendent responsables tant l'OTAN que l'Occident en général de l'impasse dans lequel se trouve le conflit israélo-palestinien<sup>68</sup>.
- Certains responsables souhaitent que des pressions soient exercées afin de dissuader les Israéliens de persister dans leur politique belliciste. Ces mêmes responsables dénoncent la passivité des pays alliés devant le comportement offensif israélien<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> Rapport du Groupe spécial Méditerranée de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN sur sa visite à Bahreïn et au Koweït, du 28 mars au 1er avril 2007 : <http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=1190>, consulté le 24 mai 2010.

<sup>69</sup> Rapport du Groupe spécial Méditerranée de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN sur sa visite en Égypte, du 14 au 16 mai 2008 : <http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=1562>, consulté le 24 mai 2010.

La perception des pays arabes est inégale. Elle bascule entre méfiance et acceptation. Ces pays estiment que le déploiement d'une force internationale à laquelle pourrait contribuer l'OTAN ne peut jamais, de l'extérieur, amener la paix et la stabilité dans la région. Cette force devrait venir en appui de la conclusion d'un accord et de l'évolution d'un dialogue politique significatif entre les parties.

La perception de la Syrie concernant le rôle de l'OTAN s'inscrit dans le cadre de sa doctrine de sécurité et de défense, notamment vis-à-vis des États-Unis. Cette doctrine est structurée par le conflit avec Israël afin d'obtenir la restitution du plateau du Golan. Elle est nourrie d'idées nationalistes et de l'idéologie *Baasiste*<sup>70</sup>. Une telle doctrine soulève inévitablement la question de l'autonomie de l'OTAN en tant qu'institution internationale et du rôle qu'y jouent les États-Unis en tant que *hégémon*<sup>71</sup>. Autrement dit, l'OTAN est perçue par la Syrie comme l'instrument qui véhicule la puissance américaine. Vues de Damas, les adaptations intervenues au sein de l'OTAN pour donner à la Méditerranée et au Proche-Orient une place importante dans ses stratégies d'ouverture sur le «hors zone» après la fin de la Guerre froide démontrent la volonté américaine de renforcer son leadership dans cette région. Pour la Syrie, l'OTAN n'est pas la structure appropriée pour penser une stratégie sécuritaire pour l'ensemble des pays arabes et les partenariats de certains d'entre eux avec elle ne font que refléter la défaillance du système régional arabe. Le meilleur cadre naturel reste la Ligue des États arabes, dont la charte constitutive, signée le 22 mars 1945 au Caire, est dotée d'une clause de défense mutuelle<sup>72</sup>. L'objectif de l'action régionale de la Syrie est la promotion d'un système arabe de défense et de sécurité et non pas la recherche d'alliances en dehors de la région. Ce système pourrait inclure le rôle que jouent l'Iran et la Turquie dans la région. Toutefois, cette perception ne signifie pas que la Syrie s'oppose à un rôle de l'OTAN dans le processus de paix israélo-arabe et à sa participation éventuelle à la mise en œuvre d'un accord de paix complet qui, du point de vue syrien, doit apporter une paix durable garantissant la récupération du Golan dans sa totalité. Ce qui compte pour la Syrie, ce n'est pas l'identité des acteurs, mais plutôt ses gains relatifs pour

---

<sup>70</sup> Bassma Kodmani-Darwish, «Syrie : anciennes dilemmes, nouvelles stratégies», in Bassma Kodmani-Darwish & May Chartouni-Dubarry (dir.), *Perceptions de sécurité et stratégies nationales au Moyen-Orient*, IFRI, Paris, 1994, pp. 134-161.

<sup>71</sup> Le concept de l'*hégémon* renvoie à l'État leader ou dominant qui exerce un rôle hégémonique lui permettant de conduire le système international à son profit et à celui de ses alliés. Voir Alex Macleod et Dan O'Meara (dir.), *Théories des relations internationales : contestations et résistances*, Montréal, Athéna, 2007, [chapitre 2 : émergence d'un paradigme hégémonique].

<sup>72</sup> Ahmed Errachidi, « Le système arabe de sécurité collective et la crise du Golfe », in *Crise du Golfe et ordre politique au Moyen-Orient*, Ouvrage collectif, Paris, CNRS, 1993, p. 117-126.

recupérer ses territoires occupés par Israël. La Syrie semble donc faire preuve de pragmatisme.

Le Liban privilégie le renforcement du rôle de l'ONU et non pas un engagement de l'OTAN pour le contrôle de ses frontières avec Israël. Lors de la dynamique diplomatique entraînée par la guerre israélo-libanaise de 2006 pour le déploiement d'une force internationale au Sud-Liban, le Premier ministre libanais, Fouad Siniora, avait déclaré que cette force devrait agir sous le drapeau des Nations Unies aux côtés de l'armée libanaise pour défendre le pays et empêcher à l'avenir de nouvelles attaques israéliennes. Cette position est proche de celle du Président français, Jacques Chirac, qui avait écarté la participation de l'OTAN à cette force. Elle se démarque aussi de celle des États-Unis qui souhaitent le déploiement de la Force de réaction de l'OTAN (NRF). Le Gouvernement libanais demeure attaché à l'idée d'un renforcement du mandat et des effectifs de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL) mais refuse qu'il soit régi par le Chapitre VII de la Charte de l'ONU, qui permet l'utilisation éventuelle de la force. Cette force internationale doit être déployée uniquement aux frontières libano-israéliennes et non pas à celles avec la Syrie, qui ne sont pas encore délimitées. Elle ne doit pas avoir comme mandat le désarmement du Hezbollah, qui ne saurait être réalisé par la force et qui doit relever de la responsabilité des autorités libanaises dans le cadre d'un accord politique national. Le Gouvernement libanais appelle aussi à placer sous l'autorité des Nations Unies les hameaux de Chebaa occupés par l'État hébreu. Cependant, cette attitude diffère de celle du Hezbollah, qui à l'instar du Hamas nie l'existence d'Israël. Pour lui cette force, quelle que soit l'organisation qui la dirige (OTAN, Union européenne, ONU) ou les pays qui y contribuent, n'a pas de crédibilité car l'idée qui la sous-tend consiste à prendre sans équivoque le parti d'Israël. Le Hezbollah, qui jouit d'une popularité pour sa capacité de résistance à Tshal depuis 2000 et a fortiori depuis l'été 2006, estime qu'il a la responsabilité de la défense du territoire libanais et qu'aucune force internationale ne l'empêchera de recourir à la force contre Israël. Cette position pourrait avoir comme conséquence la transformation du conflit entre le Hezbollah et Israël en une nouvelle guerre entre les forces multinationales et le Hezbollah.

L'Égypte et la Jordanie, les deux seuls pays arabes qui entretiennent des relations diplomatiques avec Israël, ont activement contribué aux opérations de maintien de la paix menées par l'OTAN dans les Balkans et participent à des manœuvres conjointes ainsi qu'aux programmes élaborés par l'OTAN en matière de formation et de partage des données de renseignement. On pourrait dire que ces deux pays, qui comprennent bien la transformation de l'OTAN, apprécient la valeur ajoutée réciproque que semblent engendrer les relations avec elle. Ils évaluent son

rôle dans ce conflit en fonction de leur éventuelle contribution pour l'application d'un accord négocié sur toutes les questions liée au statut final, appliquant et respectant les résolutions de l'ONU en la matière. L'OTAN pourrait trouver un intérêt dans le processus de paix en soutenant le rôle d'intermédiaire bienveillant que jouent ces deux pays dans les négociations multilatérales. L'Égypte rappelle son opposition à l'envoi d'une force internationale spécialisée le long de sa frontière avec Gaza pour empêcher l'acheminement d'armes, mais elle demeure favorable à la présence de cette force pour surveiller le respect de la trêve entre Israël et le Hamas.

Les pays du Maghreb ne se trouvent pas sur la ligne de confrontation directe avec Israël. Ils participent avec ce dernier aux activités militaires et politiques menées sous les auspices de l'OTAN en dépit du mécontentement de la majorité de leur population qui s'oppose à toute sorte de normalisation avec l'État hébreu. Le Maroc et Israël ont entamé des relations diplomatiques à un niveau subalterne<sup>73</sup>, mais Rabat les a suspendues après le déclenchement de la seconde Intifada en 2000. Au cours de la même année et pour la même raison, la Tunisie a gelé ses relations — qui avaient été établies en 1996 sous forme d'un « bureau d'intérêt » à Tel-Aviv<sup>74</sup>. De même, la guerre de Gaza a conduit la Mauritanie à suspendre ses relations diplomatiques au niveau des ambassadeurs avec Israël, établies en octobre 1999. Ces trois pays, tout comme l'Algérie, rappellent régulièrement la centralité du conflit israélo-arabe et israélo-palestinien. En principe, ils ne s'opposent pas à une implication de l'OTAN dans ce conflit car ils soutiennent tous l'Initiative de paix arabe proposée par l'Arabie saoudite et adoptée à l'unanimité par le Sommet de Beyrouth de la Ligue arabe, en février 2002. Ils sont en faveur d'un accord global accepté par les parties et prenant en considération les intérêts arabes et palestiniens. Ce conflit ne représente pas un obstacle dans leurs rapports avec l'OTAN.

#### **1.2.4. La Turquie : une attitude différente de celle des autres membres**

L'attitude de la Turquie vis-à-vis de ce conflit doit être nuancée par rapport à celle des autres États membres de l'Alliance. La position de la Turquie illustre bien ses nouvelles orientations de politique étrangère qui constituent un paradigme important dans le processus de pacification régionale au Moyen-Orient.

---

<sup>73</sup> Israël a ouvert un bureau de liaison à Rabat en 1994, et le Maroc à Tel-Aviv en 1995.

<sup>74</sup> Rappelons que le premier président de la Tunisie indépendante, Habib Bourguiba, est le premier dirigeant arabe à avoir appelé les pays arabes à reconnaître Israël dans un discours prononcé à Jéricho le 3 mars 1965. De son côté, le Roi Hassan II avait reçu au Maroc le Premier ministre israélien, Shimon Péres, en 1986.

En tant que membre de l'OTAN, la Turquie joue un rôle particulier dans les activités de partenariat de l'Alliance visant la Méditerranée et le Moyen-Orient. L'intérêt qu'accorde l'OTAN à cette région converge bien avec l'actuelle politique de la Turquie qui n'a plus à se préoccuper du danger soviétique et qui prête davantage attention à son flanc sud, suivant une stratégie qui consiste à ne pas ignorer l'environnement immédiat, notamment le Moyen-Orient. En ce qui concerne le conflit israélo-arabe et israélo-palestinien, on remarque clairement deux divergences substantielles entre la position turque et celle de l'OTAN :

**- *L'attitude vis-à-vis du Hamas*** : Si l'OTAN adopte une position rigide sur l'éventualité d'un rapprochement avec le Hamas, tant que celui-ci n'accepte pas les trois conditions du Quartette, la Turquie estime, en revanche, que la communauté internationale doit traiter avec cet acteur potentiel du conflit israélo-palestinien. Pour la Turquie, le boycott international du Hamas ne sert pas à sortir de la stagnation. La communauté internationale devrait plutôt se focaliser sur des moyens constructifs en poussant ce mouvement vers la modération à l'instar de l'OLP qui n'a éliminé l'appel à la destruction d'Israël de sa charte qu'en 1996, alors que le processus d'Oslo était déjà bien engagé<sup>75</sup>.

**- *L'attitude vis-à-vis d'Israël après la guerre de Gaza*** : Si le Secrétaire général de l'OTAN, M. Scheffer, avait souligné la responsabilité du Hamas en raison de ses tirs continuels de roquettes contre Israël, le Premier ministre turc, Recep Tayyip Erdogan, a pris une position très critique du comportement d'Israël lors de l'opération «Plomb durci». Cette position très ferme a abouti au clash de Davos, perçu par certains comme «un point de non-retour dans la dégradation de la relation entre les deux pays»<sup>76</sup>. De même, l'affaire de la flottille de Gaza semble avoir creusé davantage le fossé entre la Turquie et ses Alliés de l'Alliance atlantique.

Ces divergences signalent-elles que le pilier turc de l'OTAN est en train de «glisser de manière de plus en plus en perceptible vers une vision moyen-orientale et musulmane du monde, au lieu de devenir le pont entre l'Occident et l'Orient»?<sup>77</sup>. Le poids de la Turquie dans la région représente pourtant un atout pour l'OTAN dans

<sup>75</sup> Rapport du Groupe spécial Méditerranée de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, 12<sup>e</sup> séminaire du Dialogue méditerranéen, Istanbul, 2006, <http://www.nato-pa.int/default.asp?CAT2=909&CAT1=743&CAT0=2&COM=939&MOD=0&SMD=0&SSMD=0&STA=&ID=0&PAR=0&LNG=1>, [consulté le 26 mai 2010].

<sup>76</sup> Mallet Laurent, «Les ambiguïtés des relations turco-israéliennes», op.cit., p. 2.

<sup>77</sup> Laure Mandeville, «La politique étrangère turque inquiète Washington», *Le Figaro*, mardi 8 juin 2010, p. 5.

toute stratégie de prévention et gestion des crises, notamment dans le conflit israélo-arabe et israélo-palestinien. Son potentiel pourrait être mesuré en fonction de trois variables. D'abord, la Turquie dispose de liens diversifiés avec la région remontant à l'héritage de la période ottomane. Ensuite, ce pays a servi d'intermédiaire entre la Syrie et Israël et demeure un acteur crédible en matière de facilitation des négociations de paix. Enfin, il maintient et développe des relations multiformes avec les différents acteurs politiques dans la région, y compris le Hamas, et ses relations avec Israël n'ont pas été rompues<sup>78</sup>. L'amélioration de l'image de l'OTAN dans le monde arabo-musulman pourrait aussi passer par la Turquie, pays doté de tous les attributs d'une puissance régionale qui cherche à maximiser sa puissance et son influence dans le système international contemporain.

### 1.3. Que peut faire l'OTAN ?

Cette question est souvent soulevée tant au sein de l'OTAN qu'au sein des sphères universitaires et médiatiques pour imaginer la nature de la contribution de l'OTAN au processus de pacification régionale. Si certains Alliés, en particulier les États-Unis, peuvent prendre des mesures contraignantes pour appliquer les accords signés et faire respecter les résolutions de l'ONU relatives à ce conflit<sup>79</sup>, l'intervention de l'OTAN ne s'avèrera utile qu'au stade post-conflit dans des domaines touchant la construction des institutions de sécurité du futur État palestinien et le maintien de la paix pour veiller à l'application d'un accord de paix global. Toutefois, en attendant la conclusion d'un tel accord, l'OTAN doit continuer à approfondir ses offres de partenariats dans le cadre du DM et de l'ICI, en partant du principe que la coopération aide à prévenir et faciliter la gestion des crises.

#### 1.3.1. Aide à la formation des forces de sécurité palestinienne

Depuis sa création en 1993, l'Autorité palestinienne a besoin d'une force de sécurité alternative à toutes les milices à Gaza et en Cisjordanie, afin de faire respecter

<sup>78</sup> Pierre Razoux, «Quel avenir pour le couple Turquie-Israël», *Politique étrangère*, n° 1, 2010, p. 25-39.

<sup>79</sup> En ce sens, Pierre Razoux estime que les États-Unis détiennent un véritable pouvoir de coercition sur Israël pour le pousser à accepter une négociation sérieuse avec l'AP. Ce pouvoir coercitif pourrait contenir le risque d'une remise en cause de l'assistance militaire et économique, la menace de s'abstenir d'opposer le veto américain aux résolutions du Conseil de sécurité condamnant Israël et des pressions pour l'amener à adhérer au Traité de non-prolifération (TNP). Voir son article, «How to Put Pressure on Netanyahu», *New York Times*, 15 septembre 2009.

la loi, de maintenir l'ordre et d'assurer la sécurité publique. Cette fonction régaliennne est l'un des domaines où l'OTAN détient une valeur ajoutée. Depuis 2004, l'OTAN apporte en effet une aide à la formation des forces de sécurité irakiennes et assure, depuis 2007, une formation spécialisée de type gendarmerie pour la police irakienne, mission qui s'est élargie (fin 2008) à d'autres domaines: l'entraînement des cadres des forces navales et aériennes, la formation de la police, la sécurité des frontières, la lutte contre le terrorisme, la réforme de la défense, l'établissement d'institutions de défense, ainsi que la traçabilité des armes légères et de petit calibre.

Dans le contexte du conflit israélo-palestinien, l'aide à la formation des forces de sécurité palestinienne demeure une priorité pour l'AP dans le domaine de la sécurité intérieure. Du point de vue israélien, ce rôle doit avoir comme objectif la lutte contre la violence et ne doit pas se retourner contre Israël. En ce sens, l'engagement éventuel de l'OTAN à ce niveau répondrait à un besoin commun et à une convergence d'intérêts palestiniens et israéliens. Ce faisant, il contribuerait à l'application des accords d'Oslo (1993) et de la Déclaration de principes qui appelle à l'établissement d'une force de police pour soutenir l'AP<sup>80</sup>. Pour l'instant, les États-Unis continuent d'accorder un soutien exclusif à la présidence de l'AP via le *US Security Coordinator (USSC)*, et l'Union européenne déploie, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, la mission EUPOL-COPPS (EU Police Mission in the Palestinian Territories), dont la mission principale est l'amélioration du secteur de sécurité palestinien<sup>81</sup>. L'OTAN doit prendre en considération le rôle joué par ces intervenants pour placer son action dans une démarche de synergie et de complémentarité afin d'éviter le double emploi.

Il ne faut pas se leurrer, toute action de l'OTAN dans ce domaine sera rendue plus difficile par la rivalité inter-palestinienne. En l'absence d'un État palestinien qui possède le monopole de la violence légitime, le gouvernement du Hamas dans la Bande de Gaza et celui du Fatah en Cisjordanie prétendent chacun exercer ce monopole. En outre, le problème qui se pose sur le terrain est de désarmer, démobiliser et réinsérer toutes les milices et les factions telles les brigades *Izz al-Din al-Qassam*, branche armée du Hamas, et les brigades des *Saraya al-Quds*, la branche militaire du Djihad islamique, afin de réussir la transition entre le statut de résistant contre l'occupation et celui de membre d'une force de sécurité nationale doté d'un esprit professionnel et dépolitisé.

---

<sup>80</sup> Brynjar Lia, *Building Arafat's Police, The Politics of International Police Assistance in the Palestinian Territories after the Oslo Agreement*, Reading : Ithaca Press, 2007, p. 224-240.

<sup>81</sup> Pour plus d'informations sur EUPOL-COPPS, voir <http://www.consilium.europa.eu/show-Page.aspx?id=974&lang=en>

### 1.3.2. Participation à une force de paix bénéficiant d'une légitimité internationale

Suite au conflit israélo-libanais de 2006, Friedman écrivait que «The UN/European force evolving in Lebanon may offer a new model. It's not *land for peace*, or *land for war*, but what I'd call *land for NATO*. Israel withdraws and the border is secured by a force that is UN on the outside but NATO on the inside»<sup>82</sup>. En effet, il n'y a rien qui empêche l'OTAN d'agir dans cette zone de conflit à condition de s'assurer de la conclusion d'un accord juste, qui gagne la satisfaction de toutes les parties et reflète leurs intérêts. Cet éventuel engagement semble être un choix de l'administration américaine qui soutient que la solution de deux États nécessite le déploiement d'une force internationale<sup>83</sup>. Néanmoins, cette force soulève certaines questions quant à sa faisabilité opérationnelle. Florence Gaub, conseillère à la Faculté du Moyen-Orient du Collège de Défense de l'OTAN, souligne que :

«[...] such a mission [in Palestine] would struggle to be successful, and is very likely to fail. Although the idea is attractive to some who would like to prove NATO's global peace-enforcing capacity, the chances are that this endeavour would turn bad and tarnish NATO's image in more ways than one. NATO is not currently ready to take on this kind of mission, and might never be»<sup>84</sup>.

Pour que l'intervention ait une chance de succès, l'OTAN peut s'inspirer de l'ensemble des expériences de maintien de paix terminées ou en cours au Moyen-Orient. Actuellement, 13 pays membres de l'OTAN participent à la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL – Résolution 425 du 1978, actualisée par la résolution 1697 en 2006) fournissant plus de 51% des troupes, soit 6148 militaires sur l'ensemble des 11.871 soldats déployés. Sur le plateau du Golan syrien, trois pays membres de l'OTAN (Canada, Pologne, Croatie) prennent part à la Force des Nations Unies chargée d'observer le dégagement (FNUOD).

---

<sup>82</sup> Thomas L. Friedman, «Land for NATO», *New York Times*, 13 septembre 2006.

<sup>83</sup> Thomas L. Friedman, «How About Sending NATO Somewhere Important?», *New York Times*, 4 septembre 2001.

<sup>84</sup> Florence Gaub, «NATO: Peacekeeping in the Holy Land? A Feasibility Study», *Research paper*, n° 57, mars 2010, NATO Defense College, Rome, p. 2.

## **2. LE CONFLIT DU SAHARA OCCIDENTAL : DE QUELLE FAÇON L'OTAN PEUT-ELLE CONTRIBUER À SA GESTION?**

Ce conflit pèse lourdement sur l'avenir du DM et en limite l'objectif de contribuer à la transformation de la Méditerranée en une zone de paix et de stabilité. Au-delà du rôle du Polisario (Front populaire de Libération de la Saguia el Hamra et du Rio de Oro), les deux principaux protagonistes dans ce conflit qui traîne depuis 1975 sont le Maroc et l'Algérie : deux partenaires potentiels de l'OTAN dans la région. L'implication algérienne dans ce conflit prend des formes multiples et variées : engagement militaire, appui financier et logistique, mobilisation et soutien diplomatique en faveur de la RASD (République arabe sahraouie démocratique, créée en 1976, dont les dirigeants sont abrités par l'Algérie), action de soutien au sein de l'Union africaine et de l'ONU.

Quel est le poids de ces deux pays dans le DM? Que pensent-ils d'une éventuelle implication de l'OTAN dans ce conflit? Le rôle de l'OTAN se limitera-t-il au soutien du processus de résolution onusien en cours?

### **2.1. Les deux principaux protagonistes : partenaires potentiels de l'OTAN en Méditerranée**

L'OTAN en tant que structure militaire opérationnelle est intéressante pour ces deux pays. Du point de vue de Dominique David, de multiples raisons poussent ces pays à se rapprocher de l'OTAN, qui ont toutes en commun «le poids décisif que les États-Unis ont dans la région. Pour le Maroc, cela se joue sur fond de coopération économique, d'investissements américains, de partenariat de libre-échange et sur des tentatives de résolution de la crise du Sahara occidental. De leur côté, les États-Unis s'intéressent au Maroc, un de leurs partenaires privilégiés, mais aussi à l'Algérie qui devient un pays-clé depuis qu'il a retrouvé sa stabilité»<sup>85</sup>.

#### **2.1.1. L'Algérie : du «non» au «oui» au dialogue avec l'OTAN**

Quand l'OTAN a décidé de lancer son Dialogue méditerranéen en 1994 pour redéfinir son action dans la région, l'Algérie a vu dans cette initiative la volonté de l'OTAN de rechercher un nouvel ennemi au Sud pour remplacer l'ancienne menace soviétique tout en rappelant sa position traditionnelle : «la Méditerranée

---

<sup>85</sup> Cité par Catherine Graciet, «OTAN: le Maroc sur un strapontin», op.cit.

est aux Méditerranéens»<sup>86</sup>. Cette attitude initiale de refus du dialogue avec l'OTAN était perçue comme conforme à la politique d'un pays qui a inscrit, depuis son accès à l'indépendance, son action internationale dans le cadre d'une conception tiers-mondiste (des années 1960-1970) et de non-alignement par rapport aux différentes questions internationales. C'est aussi au nom de ces idées qu'il a fait de l'émancipation des peuples colonisés le centre de sa politique étrangère, ce qui va lui permettre de devenir au cours de cette période «le phare du Tiers monde» en s'inspirant d'une idéologie socialiste sans dépendance envers l'Union soviétique.

Cependant, dans le but de reconstruire son image, l'Algérie va établir des contacts avec l'OTAN. Ce changement de position du « non » au « oui » au dialogue avec l'OTAN s'explique sans doute par le contexte succédant à la guerre civile qui a ravagé l'Algérie. Dans ce contexte, le président Abdelaziz Bouteflika, arrivé au pouvoir en avril 1999, a fait adopter une politique de réconciliation nationale amorcée par une loi de «concorde civile» en juillet 1999 et une Charte pour la paix en 2005. Cette politique, qui a été saluée par plusieurs composantes politiques en Algérie et à l'étranger, a jeté le premier pas vers la paix. Au niveau externe, les élites politiques algériennes ont pris conscience que la coopération internationale s'impose pour faire face aux défis de la sécurité et de la mondialisation, et pour permettre à l'Algérie de retrouver sa place sur la scène internationale. C'est dans cette optique qu'il faut chercher la décision de l'Algérie de rejoindre, le 14 mars 2000, le DM de l'OTAN.

A l'instar des autres pays membres du DM, l'Algérie a profité de cette opportunité pour proposer un certain nombre de domaines où elle souhaite engager des consultations de coopération avec l'Alliance atlantique. L'OTAN, qui apprécie la participation constructive de l'Algérie a marqué sa disponibilité à développer ses liens de coopération avec ce pays. Lors de sa visite au siège de l'OTAN, le 20 décembre 2001, le président algérien, Abdelaziz Bouteflika, a proposé un certain nombre de domaines où son pays souhaite engager des consultations de coopération avec l'OTAN, à savoir la modernisation et la professionnalisation de l'armée algérienne. Il avait déclaré que le « dialogue avec l'OTAN est une option stratégique et seuls le dialogue et la coopération peuvent garantir la paix en Méditerranée»<sup>87</sup>. Le général algérien Mohamed Nadjib Amara souligne que le DM devrait permettre à l'Algérie:

- de bénéficier du soutien politique de l'Alliance dans cette phase de transition démocratique et économique;

---

<sup>86</sup> Cf. Bernard Ravenel, *La Méditerranée : Le Nord contre le Sud*, Paris, L'Harmattan, 1990.

<sup>87</sup> *Le quotidien d'Oran* (quotidien algérien) du 11 mai 2002.

- de favoriser l'intégration maghrébine, puisque tous les pays maghrébins, à l'exception pour le moment de la Libye, participent au DM;
- de pouvoir défendre ses positions de principe relatives aux conflits du Sahara occidental et du Moyen-Orient;
- de renforcer sa position dans le cadre de l'accord d'association avec l'UE, du fait que la plupart de ses membres sont aussi membres de l'OTAN<sup>88</sup>.

L'adhésion de l'Algérie au DM traduit peut-être aussi sa volonté de renforcer son statut de puissance régionale, compte tenu de ses considérables atouts économiques et stratégiques qui lui confèrent un pouvoir de négociation et d'influence dans les relations internationales. L'Algérie est le 10<sup>e</sup> pays du monde par sa superficie, le 2<sup>e</sup> en Afrique et le 1<sup>er</sup> au Maghreb. Elle est une puissance énergétique avec d'importantes réserves de gaz naturel (5<sup>e</sup> producteur et 4<sup>e</sup> exportateur<sup>89</sup>) et de pétrole (13<sup>e</sup> producteur et 9<sup>e</sup> exportateur<sup>90</sup>). Grâce à la hausse du prix de pétrole sur le marché international depuis 2001, la trésorerie de l'Algérie est relativement solide, ce qui lui a permis d'entamer plusieurs importants projets d'infrastructures et d'achever en 2006 le remboursement anticipé de la totalité de sa dette rééchelonnée. Tous ces atouts font de ce pays un partenaire précieux pour l'OTAN et pour les Etats-Unis, qui le désignent comme un État-pivot selon la thèse de Paul Kennedy<sup>91</sup>.

### 2.1.2. Le Maroc : implication active dans le DM

Le Maroc a adhéré au DM dès son lancement en 1994. Il y contribue à travers une participation significative aux activités politiques, à la coopération pratique et aux opérations de gestion des crises. L'ex-inspecteur général de l'armée marocaine, Abdelhak El Kadiri, estime que le Maroc a toujours considéré que la

<sup>88</sup> Général Mohamed Nadjib Amara, *Les options stratégiques de l'Algérie à travers la perception de sa sécurité en Méditerranée*, Rome, Nato Defense College, Série monographie, 2003, p. 6

<sup>89</sup> D'après British Petroleum in « *Natural Gas Production 2006* » pour l'année 2005, p. 24, [www.bp.com/statistical-review](http://www.bp.com/statistical-review)

<sup>90</sup> EIA: *International Energy Annual (2000-2004)*, *International Petroleum Monthly (2005-2006)*, [http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/topworldtables1\\_2.htm](http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/topworldtables1_2.htm)

<sup>91</sup> Cette thèse soutient que les États-Unis doivent faire face aux risques vis-à-vis des pays en développement et doivent accorder plus d'importance, dans leurs stratégies internationales, aux États-pivots comme pour l'Algérie, l'Afrique du Sud et le Nigeria en Afrique. Cette stratégie consiste également à ceinturer les pays pétroliers du Golfe arabe pour la promotion des intérêts américains sur la scène internationale. Robert Chase, Emily Hill, Paul Kennedy, *The Pivotal States: A New Framework for US Policy in the developping World*, New York: Norton, 1999.

paix, la stabilité et la sécurité en Méditerranée doivent être un objectif stratégique à réaliser et un bien commun à promouvoir et à renforcer<sup>92</sup>.

Le secrétaire général de l'OTAN, Jaap de Hoop Scheffer, lors de sa visite au Maroc, le 17 février 2005, a souligné que «les Alliés apprécient particulièrement le rôle actif que joue le Maroc au sein du Dialogue méditerranéen et sa contribution importante aux opérations de soutien de la paix que l'OTAN dirige dans les Balkans»<sup>93</sup>. Il s'agit du déploiement d'un contingent de 1 300 soldats en décembre 1995 dans le cadre de la force de la mise en œuvre de la paix en Bosnie-Herzégovine (IFOR), devenue Force de stabilisation de la paix en Bosnie-Herzégovine (SFOR) en décembre 1996. Après la réorganisation de la SFOR, qui a été remplacée par EUFOR-ALTHEA en décembre 2004, le Maroc a réduit ses troupes à 135 personnes<sup>94</sup>. Au delà de cette coopération multilatérale, le Maroc noue, depuis son indépendance, des relations militaires bilatérales avec la plupart des pays membres de l'Alliance, dont la France et les États-Unis. Ces relations ont permis aux Forces Armées Royales (FAR) de développer des expériences de partenariat dans les domaines de la formation des cadres, de bénéficier des exercices opérationnels, des échanges de visites et de la logistique, de favoriser le transfert de technologie et de compétence opérationnelle, d'accroître les contacts entre responsables militaires et d'édifier sur ces contacts un dialogue stratégique avec les pays membres de l'OTAN.

## **2.2. L'OTAN face à des perceptions partagées sur ce conflit**

### **2.2.1. La perception marocaine et algérienne du rôle de l'OTAN**

Le Maroc attend de l'OTAN un soutien aux initiatives qu'il propose pour le règlement de ce conflit dans un cadre permettant de renforcer et de codifier son autonomie territoriale, y compris sa souveraineté sur le Sahara occidental. Cette souveraineté est considérée comme un levier de légitimité politique pour le régime en place et comme une cause sacrée pour l'ensemble de la classe politique marocaine.

---

<sup>92</sup> Général Abdelhak El Kadiri, « Sécurité et défense en Méditerranée: l'approche du Maroc », exposé présenté le 26 novembre 1996 au siège de l'UEO, in Document n° 1543 de l'UEO, annexe III, Paris 1996, p. 37.

<sup>93</sup> *Aujourd'hui le Maroc*, « L'OTAN en force à Casablanca », édition du 26.04.2005.

<sup>94</sup> Mohamed El Habib Berrada, « Une évaluation de la participation des Forces armées royales dans les opérations de maintien de la paix dans les Balkans », in Dieter Ose and Laure Borgomano-Loup (dir.), *Shaping a New Security Agenda for Future Regional Co-operation in the Mediterranean Region*, Rome, NATO Defense College, Seminar Report Series, n° 14, 2002, pp. 213-222.

Elle pourrait être considérée comme un facteur crucial de stabilité politique au Maroc. Lors de la réunion de l'OTAN à Rabat, les 6 et 7 avril 2006, le secrétaire général du ministère des Affaires étrangères et de la coopération du Maroc, M. Omar Hilale, a insisté sur le respect des préoccupations nationales de chaque pays, précisément les questions de l'intégrité territoriale et de la souveraineté des pays membres du DM<sup>95</sup>. Pour le Maroc, le respect de la souveraineté nationale est érigé en un véritable principe - qui comprend en premier lieu la non-ingérence par un État dans les affaires d'un autre État- pour le bon fonctionnement de ses relations avec l'OTAN.

De son côté, l'Algérie, accusée par le Maroc de chercher à avoir une ouverture sur l'océan Atlantique en raison de son soutien aux revendications indépendantistes du mouvement Polisario, écarte toute implication de l'OTAN dans ce conflit et estime que «le seul champ où pourra être discutée cette question est le champ des Nations Unies»<sup>96</sup>. Elle défend sans relâche avec vigueur le principe d'autodétermination, estimant que toute solution qui ne prendrait pas en considération ce principe nuirait à son image internationale en tant que pays défenseur des peuples qui luttent pour leur indépendance.

L'OTAN fait donc face à des perceptions opposées sur un conflit qui représente un enjeu de survie et de légitimité politique pour la monarchie marocaine et un principe cardinal pour l'Algérie.

### **2.2.2. La position actuelle de l'OTAN**

L'OTAN demeure attachée à la position de l'ONU, c'est-à-dire à une solution politique négociée et adoptée par les différentes parties impliquées. Lors de sa visite en Algérie en novembre 2004, Jaap De Hoop Scheffer a déclaré que «l'OTAN n'a pas de position sur ce conflit, mais toute solution doit être faite sur la base des résolutions des Nations Unies»<sup>97</sup>. Cette position laisse comprendre trois choses. Premièrement, l'OTAN ne reconnaît que l'autorité administrative du Maroc sur ce territoire et non pas la souveraineté politique compte tenu que l'ONU place le Sahara occidental, depuis 1963, sur la liste des territoires non autonomes. Deuxièmement, l'OTAN n'envisage pas de prendre la responsabilité de ce conflit en se substituant à l'ONU dans le processus de résolution en cours. Troisièmement,

---

<sup>95</sup> Voir, le site du MAEC à l'adresse suivante : <http://www.maec.gov.ma/fr/default.asp>

<sup>96</sup> Déclaration du ministre algérien des Affaires étrangères lors d'une conférence de presse à Alger avec le Secrétaire général de l'OTAN : [http://193.194.78.233/ma\\_fr/stories.php?story=05/01/04/1547552](http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?story=05/01/04/1547552) [consulté le 10 juin 2010].

<sup>97</sup> *El-Watan*, édition du 27 novembre 2004.

l'OTAN n'a pas encore de position vis-à-vis de la solution préconisée par le Maroc en 2007 pour le Sahara occidental, selon laquelle ce territoire devrait être intégré au royaume en lui octroyant une large autonomie, à la différence des États-Unis et de la France qui soutiennent que cette solution a permis de relancer les négociations et forme une base de négociation crédible.

En somme, l'attitude de l'OTAN est marquée par une grande prudence et par une stratégie d'équilibre pour éviter d'inquiéter à la fois l'Algérie et le Maroc, tout en encourageant le dialogue entre eux pour résoudre leurs problèmes de voisinage. En effet, ce rôle d'équilibre est nécessaire pour mener à terme le DM en respectant toutes les sensibilités qui pourraient entraver la volonté d'étendre le champ d'intervention de l'Alliance atlantique dans la région.

### **2.3. Vers une nouvelle approche de l'OTAN sur la gestion de ce conflit**

On pourrait critiquer le manque d'initiative de l'OTAN à l'égard du conflit du Sahara occidental et aussi son manque de soutien vis-à-vis de l'intégration sous-régionale Sud-Sud dans la région. Certes, les réticences de l'OTAN en ce qui concerne l'implication dans ce conflit s'expliquent par la volonté compréhensible de ne heurter ni le Maroc ni l'Algérie, mais l'Alliance aurait intérêt à songer à un rôle facilitateur dans la résolution de ce conflit qui apparaît comme le principal facteur de blocage du processus d'intégration intermaghrébine. Cet intérêt est renforcé par les problèmes de sécurité globale liés à la pérennisation du conflit (menace terroriste dans la région du Sahel, criminalité, trafic de drogue, immigration clandestine, ) ayant des impacts directs sur la sécurité de plusieurs membres européens de l'OTAN, en particulier ceux qui disposent d'une façade méditerranéenne<sup>98</sup>. Le maintien du statu quo est préjudiciable à la paix et à la sécurité dans la région du Maghreb et du Sahel. Comment l'OTAN pourrait-elle aider à identifier une solution mutuellement acceptable et oeuvrer plus efficacement à la réalisation d'une zone d'intégration Sud-Sud et Nord-Sud en Méditerranée ?

#### **2.3.1. Placer ce conflit dans un cadre de sécurité élargie**

Ce conflit s'inscrit parmi les principaux facteurs responsables de la fragmentation des pays de l'Union du Maghreb arabe (UMA), qui n'a pas réussi à

---

<sup>98</sup> Les pays membres de l'OTAN ayant une façade sur la Méditerranée constituent son *flanc sud*, qui joue un rôle important dans son fonctionnement. Il s'agit de la France, de l'Espagne, de la Turquie, de l'Italie et de la Grèce, auxquelles on peut ajouter le Portugal en raison de sa latinité et de son appartenance à la péninsule ibérique. Le Royaume-Uni, puissance non riveraine de la Méditerranée, y est présent à travers Chypre et Gibraltar.

devenir un vecteur de coopération régionale<sup>99</sup>. Il est le premier vecteur de la course aux armements entre l'Algérie et le Maroc, deux adversaires préoccupés par la parité stratégique et le maintien du leadership régional. Cette situation contribue largement au maintien du conflit existant et prépare le terrain pour d'éventuels conflits futurs dans un contexte d'antagonisme régional exacerbé par la recherche de la supériorité militaire<sup>100</sup>. Ce conflit contribue à l'amplification de plusieurs problèmes en terme de *sécurité élargie*<sup>101</sup>, à savoir le terrorisme, le trafic de stupéfiants, le transport d'explosifs, le transport de migrants irréguliers. Tous ces défis sont des éléments importants dans la nouvelle doctrine de sécurité de l'OTAN.

Dans le domaine du terrorisme, à titre indicatif, la pérennisation du conflit du Sahara occidental entrave l'objectif de l'OTAN -et derrière elle les États-Unis consistant à développer avec ses partenaires méditerranéens une étroite coopération sécuritaire dans une zone considérée comme une base de recrutement pour les *groupes jihadites* internationaux, particulièrement Al-Qaïda<sup>102</sup>. Le Groupe salafiste pour la prédication et le combat (GSPC), baptisé à partir de janvier 2005 Al-Qaïda au Maghreb islamique, opère activement dans la région du Sahel, zone tampon entre le Maghreb et l'Afrique noire, entre les zones pétrolières du Nord et celles du golfe de Guinée. Cette zone est devenue un foyer de trafics illicites, de rébellions et d'activités terroristes dont les répercussions impliquent pour l'OTAN de mieux comprendre les risques liés au Sahel, notamment en matière de terrorisme. Le déplacement des activités terroristes vers le Sahel profite en effet de la porosité des frontières et du manque de coopération entre le Maroc et l'Algérie. Il s'accompagne également de la recrudescence du *kidnapping* de ressortissants occidentaux, qui génère des profits importants pour les groupes terroristes<sup>103</sup>.

---

<sup>99</sup> Serge Sur, « Le Maghreb: un objet incertain et flottant », Questions internationales, no 10, novembre-décembre 2004, Paris.

<sup>100</sup> Sipri Yearbook 2010 souligne que l'Algérie est placée au 9e rang des acheteurs d'armes au monde.

<sup>101</sup> Cette notion, introduite dans le champ des relations internationales - par le programme de recherche de l'École de Copenhague dirigé par Barry Buzan - consiste à étendre le champ d'investigation des études de sécurité au-delà des aspects purement militaires. Cette École définit cinq secteurs de la sécurité : militaire, politique, économique, sociétal et environnemental. Barry Buzan, Ole Waever et Jaap De Wilde, *Security-A New Framework for Analysis*, Boulder/London, Lynne Rienner, 1998.

<sup>102</sup> Yahia H. Zoubir, « Les États-Unis et le Maghreb : primauté de la sécurité et marginalité de la démocratie », *L'Année du Maghreb*, CNRS, 2005-2006, p. 577.

<sup>103</sup> Potomac Institute for Policy Studies and The Conflict Management Program, *Why the Maghreb Matters: Threats, Opportunities, and Options for Effective American Engagement in North Africa*, 31 mars 2010, <http://www.potomacinstitute.org/images/studies/NorthAfricaPolicyPaper033109.pdf>

Tous ces risques d'instabilité croissante interpellent l'OTAN à jeter un nouveau regard sur le conflit du Sahara occidental. En effet, le maintien du statu quo continuera à aggraver l'incertitude, l'instabilité et la possibilité de voir se produire sur le flanc sud de l'Alliance des crises régionales susceptibles d'évoluer rapidement.

### 2.3.2. Comprendre les dangers du projet séparatiste sur la stabilité régionale

En lien avec le premier facteur, l'OTAN, qui fait de la stabilité l'une des finalités de son Dialogue méditerranéen, est appelée à prendre en considération les dangers déstabilisateurs du projet séparatiste. Certaines analyses de RAND Corporation proposent que l'OTAN, dans sa démarche visant à remodeler son Concept stratégique, se concentre sur les défis de sécurité que représentent les États fragiles pour les Alliés<sup>104</sup>. Par la carence de leurs structures de gouvernement, de tels États représentent autant de menaces pour la sécurité régionale et mondiale et peuvent être la cible privilégiée des réseaux criminels et terroristes.

Un regard prospectif sur la transformation du conflit du Sahara occidental permet de comprendre que le projet séparatiste mené par le mouvement Polisario pour la création d'un État sahraoui ne sera qu'une «entité fragile et affaiblie<sup>105</sup>», source de nouveaux problèmes de voisinage et vassal de l'Algérie pour contrôler la zone sahélienne et peser d'un poids véritable face au Maroc<sup>106</sup>. La défaillance de cette entité pourrait être évaluée grâce à des indicateurs sociaux, économiques et politiques<sup>107</sup>. En outre, la création d'un État sahraoui ne conduirait qu'à l'émergence et au renforcement d'autres aspirations sécessionnistes dans la région, notamment le *Mouvement* pour l'Autonomie de la *Kabylie* en Algérie<sup>108</sup> et certains mouvements berbères au Maroc. À cela s'ajoute le problème des *Touaregs* en Algérie et en Libye, qui se pose aussi en termes de sécession et reflète les difficultés structurelles et sociopolitiques de l'État-nation au Maghreb<sup>109</sup>.

---

<sup>104</sup> Christopher S. Chivvis, *Recasting NATO's Strategic Concept Possible Directions for the United States*, RAND Corporation, Santa Monica, 2009, p. 13-16.

<sup>105</sup> Ce terme est introduit dans la discipline des relations internationales par Gerald B. Helman and Steven R. Ratner, «Saving Failed States», *Foreign Policy*, n° 89, Winter 1993, p. 3-20.

<sup>106</sup> Laurence Ammour, «A qui profite le gel du conflit du Sahara occidental?», *Research Paper*, n. 30, novembre 2006, NATO Defense College, Rome, p. 3.

<sup>107</sup> Sur le sujet des indicateurs d'évaluation, voir A. Simons et D. Tucker, «The Misleading Problem of Failed States : A Socio-geography of Terrorism in the Post-9/11 era», *Third World Quarterly*, vol. 28, n° 2, 2007, pp. 387-401.

<sup>108</sup> Le leader de ce mouvement, Ferhat Mehani, a annoncé à Paris, en juin 2010, la création d'un gouvernement kabyle en exil.

<sup>109</sup> Sur ce sujet, voir Dida Badi, «Les relations des Touaregs aux États. Le cas de l'Algérie et de la Libye», *Note de l'IFRI*, 2010, p. 25.

L'inclusion de cette notion d'État défaillant dans l'approche de prévention et gestion de crise de l'OTAN dotera cette dernière d'un nouveau mécanisme d'engagement et contribuera à veiller à ce que le flanc sud de l'Alliance atlantique soit suffisamment fort du point de vue sécuritaire.

### 2.3.3. Renforcer les mesures de confiance (MDC)

Un autre apport majeur de l'OTAN en ce qui concerne la gestion du conflit du Sahara occidental résiderait dans sa contribution à aider ses deux partenaires - l'Algérie et le Maroc - à sortir d'une relation de méfiance, voire d'hostilité, et les pousser à édifier une stratégie commune de bon sens et d'intérêts mutuels. En ce sens, la logique de prévention et de gestion des crises sur laquelle est fondée le Dialogue méditerranéen de l'OTAN<sup>110</sup> peut être renforcée par d'autres mesures de confiance (MDC) adaptées au conflit du Sahara occidental. Il serait possible d'envisager les mesures suivantes :

- renforcer l'interaction entre militaires marocains et algériens dans le cadre des programmes de formation offerts par la Faculté du Moyen-Orient du Collège de Défense de l'OTAN. Une augmentation du nombre des personnes qui en bénéficient accompagnée de mécanismes de débat constructif sur les problèmes de sécurité au Maghreb, s'avère nécessaire. Cette interaction doit être aussi renforcée au niveau des exercices militaires conjoints.
- donner des cours de formation sur ce conflit dans une perspective critique et analytique du bien-fondé des thèses de l'Algérie et du Maroc. De nouvelles questions à inclure dans le débat : Est-ce que l'autodétermination à laquelle s'attache l'Algérie est forcément synonyme d'indépendance? L'autonomie régionale du Sahara occidental pourrait-elle être considérée comme une manifestation de ce principe d'autodétermination?<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> Cette logique est traitée dans le chapitre 1.

<sup>111</sup> De nouvelles pistes de réflexion sur ces questions ont été élaborées par Abdelhamid El Ouali, *Saharan Conflict: Towards Territorial Autonomy as a Right to Democratic Self-Determination*, Stacey International, London, 2008.

### 3. LE DIFFÉREND DE CEUTA ET MELILLA : UNE INTENSITÉ MOINS ALARMISTE POUR ATTIRER L'ATTENTION DE L'OTAN

Pourquoi l'OTAN devrait-elle prêter attention à ce différend dont l'intensité demeure moins alarmante par rapport aux conflits israélo-palestinien, israélo-arabe et à celui du Sahara occidental? Ce différend oppose l'Espagne – le 16<sup>e</sup> pays membre de l'OTAN depuis 1982 – et le Maroc, un partenaire actif dans le cadre du DM. Les relations entre ces deux pays sont caractérisées par diverses tensions liées aussi bien à la question territoriale qu'aux problèmes de voisinage et à la concurrence économique. Le contentieux de Ceuta (19,3 km<sup>2</sup>) et Melilla (13,3 km<sup>2</sup>), deux enclaves espagnoles en plein cœur du Maroc, occupées successivement par l'Espagne en 1497 et 1668, demeure le problème majeur qui pourrait engendrer une confrontation militaire entre ces deux pays comme ce fut le cas lors de la vive crise politico-diplomatique relative à l'îlot de Leïla/Perejil en juillet 2002. Une telle évolution ne pourrait laisser l'OTAN indifférente puisqu'elle ambitionne d'être un acteur de l'architecture de sécurité en Méditerranée.

L'OTAN est concernée du point de vue géopolitique par ce litige, en raison de son impact sur le détroit de Gibraltar qui commande l'accès à la Méditerranée. Chaque jour, 300 pétroliers, dont 75 de gros tonnage, empruntent cette voie maritime et transportent plus de 3 500 000 tonnes de pétrole, ce qui signifie que l'approvisionnement en pétrole des pays membres de l'OTAN dépend en partie de la liberté de circulation en Méditerranée. La découverte, en juin 2002, d'un réseau terroriste projetant des attentats contre les navires de l'OTAN circulant dans le détroit de Gibraltar, fait craindre pour la navigation dans cet espace maritime. La proximité de ces deux villes et des îles adjacentes qui abritent une base militaire britannique de grande importance opérationnelle pour l'OTAN, servant de poste au sous-commandement allié *GIBMED*, représente un élément géopolitique primordial et l'hypothèse d'une confrontation armée ne pourrait que miner les intérêts de l'OTAN<sup>112</sup>.

L'Alliance est donc directement concernée par la gestion de ce qu'on peut appeler *l'effet de turbulence* lié à ce litige qui concrétise une opposition entre deux nationalismes et deux thèses contradictoires : la *marocanité* face à l'*hispanité* de ces deux villes et îlots adjacents. L'Espagne favoriserait certainement un «engagement

---

<sup>112</sup> Notant que les sous-marins nucléaires britanniques et américains se ravitaillent fréquemment à Gibraltar, qui est censé être aussi un poste d'écoute de type *Signals intelligence* (SIGINT).

de l'OTAN sur ce que les Espagnols considèrent être des *non-shared risks* »<sup>113</sup>. De même, pour le Maroc, il est de son droit légitime de récupérer ces zones territoriales occupées par l'Espagne. Dès lors, que peut faire l'OTAN? Ces territoires sont-ils couverts par l'article 5 de soin traité concernant la défense collective?

### 3.1. Un pays membre face à un partenaire de l'OTAN

#### 3.1.1. La position marocaine

Au cours de son histoire et jusqu'à nos jours, le Maroc ne s'est jamais départi de son souci majeur de revendiquer ces deux villes ainsi que les îles adjacentes, afin de réaliser son intégrité territoriale. Il a toujours agi dans ce sens, tant sur le plan bilatéral que multilatéral, selon le principe dit de la «*marocanité*» de ces territoires. Ce principe est fondé sur trois arguments :

- *L'argument historique* : le Maroc soutient que ces deux villes ont toujours été marocaines, avant même le règne des Idrissides qui ont fondé en 789 le premier royaume du Maroc musulman. Leur occupation s'inscrit dans le contexte des conquêtes coloniales menées par l'Espagne et le Portugal au cours des 15<sup>e</sup> et 16<sup>e</sup> siècles, permettant le contrôle des routes et des voies maritimes de commerce et de circulation. Le traité d'Alcáçovas (1479) entre le Portugal et l'Espagne soulignant le partage des zones d'influence sur le royaume du Maroc par ces deux puissances témoigne de cette réalité historique. Les traités conclus entre les Sultans du Maroc et les rois d'Espagne sur la gestion de ces territoires ne reflètent que l'évolution des rapports de force. Ce contentieux a resurgi lors de la visite du Roi d'Espagne à Ceuta et à Melilla, les 5 et 6 novembre 2007.

- *L'argument géographique*: ces deux villes et les îles adjacentes sont contiguës au territoire marocain.

- *L'argument identitaire*: Le Maroc souligne la dimension identitaire pour renforcer ses revendications, compte tenu de la forte proportion de résidents marocains ou d'origine marocaine dans ces deux villes<sup>114</sup>. Il s'est opposé à la loi espagnole 7/1985, dénommée loi

---

<sup>113</sup> Erzsébet Nagy Rózsa et Abdessamad Belhaj, «Ceuta et Melilla : Risques et gestion des risques», *EuroMesco paper*, n. 75, novembre 2008, p. 10.

<sup>114</sup> Voir Antonio Marquina et Carlos Echeverria, «La politique de l'Espagne au Maghreb»,

d'extranéité, selon laquelle les habitants marocains de Ceuta et de Melilla devaient accepter le statut d'immigrés réguliers ou quitter le territoire.

Se basant sur les arguments qui précèdent le Maroc considère que la récupération de ces territoires est un droit historique et légitime. Pour lui, l'occupation espagnole est un *acte colonial* et doit être considérée comme l'un des derniers vestiges de l'occupation colonialiste. L'accession du Maroc à l'indépendance en 1956 est le point de départ de cette revendication territoriale. En 1958, le Gouvernement marocain adopte la thèse du «Grand Maroc», développée par le leader nationaliste du parti de l'Istiqlal, Allal El Fassi. Le 17 septembre 1974, le roi Hassan II, lors d'une conférence de presse, avait annoncé l'intention de faire trancher le différend par la Cour internationale de justice, mais jusqu'à présent, cette instance n'a pas été saisie. Et, en 1976, il a établi, pour la première fois, un lien entre la récupération du Rocher de Gibraltar par l'Espagne et celle des *enclaves* par le Maroc. Lors de l'adhésion de l'Espagne en 1986 à la Communauté européenne, le Maroc a manifesté des réserves vis-à-vis de l'inclusion de ces deux villes dans l'espace européen. En 1987, le roi Hassan II avait proposé la mise sur pied d'une cellule de réflexion sur le statut de ces enclaves. Depuis, le Maroc maintient ce problème sur le devant de la scène diplomatique sans recourir officiellement à un règlement onusien, en raison d'un calcul de la diplomatie marocaine accordant une priorité majeure au conflit du Sahara occidental.

### 3.1.2. La position espagnole

De son côté, l'Espagne ne reconnaît pas ces villes et les îles adjacentes comme des colonies. Elle voit dans les revendications marocaines une atteinte à sa souveraineté et à son intégrité territoriale. Antonio Marquina et Carlos Echeverria soulignent que « l'Espagne nie l'existence d'un contentieux sur ce sujet avec le Maroc : elle considère le droit à l'autodétermination sans fondement juridique puisque, dans sa majorité, la population marocaine ou d'origine marocaine s'est installée après la décolonisation du Maroc »<sup>115</sup>. Bernard Labatut précise que la position officielle espagnole se réfère à « l'ancienneté historique des possessions ». Selon lui, le fond de l'argumentation espagnole repose sur le fait que les enclaves appartenaient à l'Espagne avant que le Maroc ne soit un État<sup>116</sup>. L'Espagne refuse la comparaison entre ces enclaves et le litige de Gibraltar qui l'oppose à la Grande-

---

*Monde arabe Maghreb-Machrek*, n° 137, juillet-septembre 1999, p. 47.

<sup>115</sup> Antonio Marquina et Carlos Echeverria, *op.cit.*, p. 48.

<sup>116</sup> Bernard Labatut, *Renaissance d'une puissance ? Politique de défense et réforme militaire dans l'Espagne démocratique*, Paris, Economica/FEDN, 1993, p. 169

Bretagne<sup>117</sup>.

L'Espagne n'écarte pas l'hypothèse d'une intervention militaire. De son côté, l'armée marocaine prend en considération un tel scénario. Militairement, l'Espagne maintient dans la région un dispositif militaire important dont l'objectif est d'assurer la défense des enclaves par la dissuasion. Ce litige, ainsi que celui de Gibraltar, continuent de peser sur l'élaboration de la doctrine de sécurité de l'Espagne et sur sa perception de la redistribution des alliances au Maghreb. Il ne manque pas de peser sur sa politique intérieure dans le cadre des préoccupations de chaque gouvernement espagnol d'obtenir une pacification des relations avec le Maroc<sup>118</sup>.

### **3.2. Y a-t-il un rôle pour l'OTAN dans ce différend?**

#### **3.2.1. L'applicabilité de l'article 5 du Traité de l'OTAN**

La question de l'applicabilité de l'article 5 du Traité de l'OTAN renvoie au processus d'adhésion de l'Espagne à ce même traité. Ce processus a été conditionné par la délicate situation internationale sur le flanc sud de l'Alliance liée au problème de Gibraltar et au contentieux de Ceuta et Melilla. Dans quelle mesure l'Espagne pourrait-elle compter sur l'OTAN pour défendre sa position? Bernard Labatut souligne que l'un des arguments essentiels, soulevé par les partis de l'opposition à l'époque, est «la nécessité de faire admettre par l'OTAN une reconnaissance de l'intégrité territoriale espagnole, ce qui sous-entend une reconnaissance des enclaves de Ceuta et Melilla, situées sur la côte africaine et donc, a priori, hors de la zone géographique d'application du Traité de l'Atlantique Nord définie par son article 6»<sup>119</sup>. Pour étayer son analyse, Labatut note que «les questions soulevées par l'opposition paraissaient inévitables si l'on tient compte que le débat d'adhésion de l'Espagne intervient trente-deux ans après la création de l'Alliance atlantique. Si, au moment de sa constitution, on peut modeler le traité en fonction de considérations

<sup>117</sup> Robert Rezette, *Les enclaves espagnoles au Maroc*, Paris, Nouvelles éditions latines, 1976, p.136. Sur ce sujet, voir aussi Antonio Remiro Brotons, «Ceuta, Melilla, représentations espagnoles et marocaines», *Hérodote*, n° 94, 3<sup>ème</sup> trimestre 1999, pp. 54-76; Rachid Lazrak, *Le contentieux territorial entre le Maroc et l'Espagne*, Casablanca, éditions du Dar el Kitab, 1974.

<sup>118</sup> Miguel Hernando de Larramendi, «La politique étrangère de l'Espagne envers le Maghreb. De l'adhésion à l'Union européenne à la guerre contre l'Irak (1986-2004)», *L'Année du Maghreb 2004*, CNRS, pp.27-44

<sup>119</sup> Ibid., p. 179.

d'opportunité et donc négocier certaines dispositions — comme ce fut le cas pour la France qui obtint que les départements français d'Algérie soient inclus dans la zone géographique d'application du Traité de l'Atlantique Nord —, il apparaît qu'au bout de trente-deux ans de fonctionnement, il est difficile d'introduire des dispositions particulières au profit d'un nouveau membre».

Malgré cet argumentaire, l'entrée de l'Espagne dans l'OTAN ne va pas entraîner de modification du Traité. Ceuta et Melilla vont donc rester en dehors du champ d'application de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord<sup>120</sup>. Par contre, ces deux villes sont juridiquement intégrées dans l'Union européenne et reçoivent le financement européen, ce qui «soulève des questions concernant la conception et la configuration de ce qui constitue réellement l'Europe et ce qui est l'extra-Europe»<sup>121</sup>.

### **3.2.2. Suivre l'évolution de ce différend et encourager les négociations bilatérales**

Puisque l'OTAN ne peut pas intervenir directement, peut-elle suivre en revanche l'évolution de ce différend qui contient, selon Alberto Miguez (membre du comité hispano-marocain Averroès), tous les «ingrédients d'une crise majeure<sup>122</sup>» qui pourrait compliquer la coopération entre les deux pays dans les domaines d'intérêt commun, notamment l'immigration clandestine, le trafic de drogue, le terrorisme, le contrôle des frontières et le dossier de la pêche, voire même entraîner une confrontation militaire limitée.

Le premier scénario à envisager est celui d'une crise diplomatique prolongée qui ne pourrait laisser l'OTAN indifférente. Plusieurs événements de l'histoire contemporaine des relations hispano-marocaines nous enseignent que ce litige peut détériorer sérieusement les relations entre Madrid et Rabat. En 1999, les déclarations du Premier ministre marocain Abderrahman El Youssoufi sur la récupération de Ceuta et Melilla ont provoqué une vive réaction de la part du Gouvernement espagnol qui avait déclaré, de son côté, que «ces deux villes seraient défendues contre toute agression éventuelle de la part d'un autre État». En 2007, à la suite de la visite du roi espagnol Juan Carlos à ces deux villes, le roi Mohamed VI

---

<sup>120</sup> Nies Susanne, «L'élargissement de l'OTAN : quelles répercussions sur les nouveaux membres et sur la structure de l'Alliance?», *Revue internationale et stratégique*, 2005/3, n° 59, p. 52.

<sup>121</sup> Erzsébet Nagy Rózsa et Abdessamad Belhaj, op.cit., p. 8.

<sup>122</sup> Alberto Miguez, «Maroc-Espagne : L'amitié et la discorde», *Politique internationale*, n° 85, 1999, p. 437.

rappelle son ambassadeur en Espagne pour consultations. Plus récemment, la Vice-présidente du Gouvernement espagnol, Maria Teresa Fernandez, a déclaré que «la souveraineté et le caractère espagnol de Ceuta et Melilla ne sont d'aucune manière remis en question [et] nous ne changerons pas notre position». Cette intransigeance faisait suite aux déclarations du Premier ministre marocain, Abbas El Fassi, le 17 mai 2010, qui s'était exprimé en ces termes : «Nous appelons notre amie l'Espagne au dialogue en vue de mettre un terme à l'occupation de ces deux villes marocaines et des îles avoisinantes».

Les tensions diplomatiques augmenteront en fonction des modalités auxquelles recourra le Maroc pour récupérer ces territoires. Jusqu'à présent, l'Espagne et le Maroc ont su éviter la confrontation, mais on peut craindre qu'il n'en soit pas toujours de même à l'avenir. Le Maroc n'a pas encore officiellement présenté ses revendications devant le Comité des 24 – chargé des questions de décolonisation dans le cadre des Nations Unies – et il semble peu probable qu'il le fasse dans un futur proche. Autrement dit, la diplomatie marocaine favorise le dialogue et les négociations bilatérales que l'Espagne rejette catégoriquement, sans toutefois écarter la mise en place d'autres voies et moyens pour régler ce différend. Cette menace est périodiquement utilisée par le Maroc pour faire pression sur le Gouvernement espagnol quand Rabat et Madrid ont des positions divergentes sur des questions telles que le conflit du Sahara occidental, les accords de pêche avec l'UE et le problème du contrôle des frontières. En outre, il sait instrumentaliser certains événements pour attirer l'attention de la communauté internationale, comme les affrontements entre immigrants illégaux subsahariens et gardes civils espagnols le long des frontières de Ceuta en 2005. Par ailleurs, la revendication marocaine est devenue - depuis l'arrivée de Mohamed VI au pouvoir en 1999 - un élément moteur du rassemblement national et la diplomatie parallèle menée par les partis politiques, les ONG et les syndicats. De son côté, le Parti islamiste de la justice et du développement (PJD) assimile le statut des deux villes à celui des territoires occupés en Palestine<sup>123</sup>.

L'évolution du différend pourrait amener le Maroc et l'Espagne à une crise aiguë comme ce fut le cas pour la vive tension politico-diplomatique de juillet 2002 entre les deux pays, suite au déploiement d'une dizaine de soldats marocains à l'îlot de Leïla/Perejil<sup>124</sup> pour installer un poste de contrôle contre le trafic de drogue et

---

<sup>123</sup> Déclaration de Mustafa Ramid, président du groupe parlementaire PJD, citée par Erzsébet Nagy Rózsa et Abdessamad Belhaj, *op.cit.*, p. 6.

<sup>124</sup> Cet îlot est situé en Méditerranée à environ deux cents mètres de la ville marocaine de Tanger et à six kilomètres à l'ouest de l'enclave espagnole de Ceuta. La souveraineté de ce territoire, inhabité et aride, est disputée par le Maroc et l'Espagne qui, tous deux, le revendiquent.

l'immigration clandestine. Cette crise aurait pu déboucher sur une confrontation armée : un second scénario lié à ce litige ne doit être pas écarté. L'Espagne, qui avait qualifié l'opération marocaine d'invasion, mobilisa immédiatement ses forces armées pour récupérer ce territoire et expulsa les soldats marocains dans le cadre de l'opération *Recuperar Soberanía*. Au cours de cette crise, le Maroc a été soutenu dans ses revendications par l'OCI et par tous les membres de la Ligue arabe à l'exception de l'Algérie. Par contre, l'Espagne a eu le soutien de l'OTAN et de tous les pays membres de l'Union européenne - à l'exception du Portugal et de la France<sup>125</sup> - qui ont exigé un retrait inconditionnel des soldats marocains parce que cet îlot bénéficie depuis 40 ans d'un statut accepté par le Maroc et l'Espagne, aux termes duquel ni le Gouvernement espagnol, ni le Gouvernement marocain ne doit l'occuper<sup>126</sup>.

Il ressort de cette crise que **ce litige nécessite de la part de l'OTAN un effort de compréhension et mérite d'être pris au sérieux**. Dans sa perception de la gestion des crises en Méditerranée, **l'OTAN doit partir de l'idée selon laquelle ce différend**, qui oppose un pays membre à un État partenaire **n'est pas un simple malentendu diplomatique mais qu'il s'agit plutôt d'un risque réel qui pourrait nuire à la sécurité transatlantique**. L'OTAN devrait donc **encourager les négociations bilatérales** sur cet épineux dossier en se fondant sur le Traité d'amitié, de coopération et de bon voisinage signé entre Rabat et Madrid, le 4 juillet 1991, qui prévoit instamment la mise en place de procédures et d'instruments de dialogue et de coopération de nature à régler les différends sans recourir à l'usage de la force.

---

quent en s'appuyant sur la géographie et l'histoire.

<sup>125</sup> Dans un témoignage écrit recueilli par Ignacio Cembrero pour son livre *Vecinos alejados* (Voisins lointains), le Premier ministre espagnol, José Maria Aznar, assure que le Président français, Jacques Chirac, lui a suggéré, lors de cette crise, de livrer au Maroc tous les rochers espagnols de la côte marocaine et aussi Ceuta et Melilla. Voir *Le Monde*, 21 mars 2006.

<sup>126</sup> Le retour au *statu quo* antérieur au débarquement marocain a été imposé grâce à la médiation du secrétaire d'État américain Colin Powell.

## RECOMMANDATIONS

**1. Repenser le concept d'intervention hors zone traditionnelle de l'OTAN:** toute décision des membres d'impliquer l'Alliance atlantique dans la prévention et la gestion des crises en Méditerranée et au Moyen-Orient nécessite préalablement une évaluation de sa pratique d'intervention «out of area», qui n'a eu jusqu'à présent que des résultats mitigés. La définition du succès ou de l'échec n'est certes pas une entreprise facile et neutre, mais il est évident que l'expérience de l'Alliance dans ce domaine est très mitigée. Nous recommandons d'élaborer un nouveau concept d'intervention composé de trois niveaux :

- Le niveau de la corrélation entre le conflit étudié et la sécurité transatlantique : cette corrélation doit être établie en fonction du statut des parties impliquées (membres ou partenaires) et les impacts du conflit sur les intérêts de l'OTAN. L'établissement de ce lien évite de faire de l'Organisation une puissance politique mondiale ou un instrument globalisé de sécurité collective prétendant résoudre les formes de violence organisée à travers le monde. Au contraire, l'OTAN ne peut faire que ce qu'elle est capable de faire, conformément à sa structure et à ses missions dans le domaine où elle détient une valeur ajoutée.

- Le niveau de la faisabilité politique : le concept d'intervention de l'OTAN doit inévitablement prendre en considération les dimensions sociales, politiques et économiques du conflit concerné, en tenant compte des intérêts divergents, des attentes concurrentes et d'acteurs différents ayant chacun leur propre agenda. Une telle faisabilité politique suppose d'examiner l'importance que revêt la collaboration avec d'autres organisations régionales et internationales pour apporter une réponse qui soit véritablement globale, évitant ainsi le double emploi. Un tel concept d'intervention doit enfin respecter les règles de droit acceptées par la communauté internationale pour s'inscrire dans un cadre de légalité internationale.

- Le niveau de l'efficacité potentielle : ce niveau analyse les conditions nécessaires pour que l'engagement envisagé ait une chance de succès. Il s'agit de coordonner les phases de l'engagement : les conditions opérationnelles, les moyens financiers, le soutien des États membres de l'Alliance en tant que prérequis à la cohérence d'une opération, et les effets de cette dernière sur le cycle du conflit, mais également sur les structures politiques, sociales et économiques du pays considéré.

**2. Donner un rôle important à la prévention et la gestion des crises en Méditerranée et au Moyen-orient :** l'OTAN ne peut pas ne pas prendre ses responsabilités dans les conflits qui s'imposent à elle dans cette région en raison de leur corrélation étroite avec la sécurité transatlantique. Ce rôle doit faire l'objet d'une forte volonté politique et surtout d'une vision claire sur les difficultés réelles que l'Alliance doit s'attendre à rencontrer dans cette région.

De manière positive, ce rôle permettra à l'OTAN de gagner en crédibilité et d'améliorer son image. Il contribuera à mieux servir la sécurité transatlantique car l'OTAN a un intérêt direct à ce que la paix s'installe durablement en Méditerranée et au Moyen-Orient, qui demeurent le «cœur pétrolier» du globe en termes de production et de réserves pétrolières. Enfin, ce faisant, l'OTAN aidera à stabiliser les régions voisines où se déplacent les nouvelles menaces.

L'OTAN doit être consciente du caractère fragmenté de l'espace méditerranéen et moyen-oriental, mais aussi du problème de l'hétérogénéité des acteurs et des institutions. L'OTAN doit également prendre en compte l'existence d'une idéologie de résistance inhérente à cette région qui a été la cible d'interventions militaires occidentales nombreuses durant ces cinquante dernières années.

**3. Renforcer les mécanismes de prévention et de gestion des crises sur lesquels sont fondés le DM et l'ICI :** ces deux programmes sont basés, en termes généraux, sur une approche efficace de trois corbeilles en matière de prévention et de gestion des crises : la compréhension, la coopération et l'interopérabilité. Cette approche est porteuse de plusieurs avantages car elle est formulée au travers d'un dialogue politique étroit et d'une coopération pratique, mais elle doit être renforcée afin de permettre à l'OTAN de continuer à jouer un rôle constructif dans la région.

Le DM et l'ICI doivent être dotés de mécanismes permettant le contrôle démocratique des forces armées et la transparence des dépenses de défense.

La dimension pratique du DM et de l'ICI doit être renforcée de manière à mieux répondre aux attentes des pays partenaires. La formule OTAN+7 et OTAN+4 doit être privilégiée, ce qui revient à encourager la coopération multilatérale, tant sur le plan militaire que politique.

Pour la pérennité des activités menées dans le cadre de ces deux partenariats, il est temps de songer à une nouvelle règle de financement. Une cotisation annuelle de chaque membre du DM et de l'ICI pourrait être envisagée pour la mise en œuvre des actions de partenariat.

**4. Envisager une implication plus forte dans le conflit israélo-arabe et israélo-palestinien :** cette implication ne se conçoit qu'après la conclusion d'un accord négocié entre les parties, car en l'absence d'un tel accord, l'engagement de l'OTAN ne serait pas crédible. L'OTAN doit être consciente que tout schéma de paix qui négligera la nécessité d'un accord équitable – gagnant la satisfaction de toutes les parties et reflétant leurs intérêts - ne contribuera qu'à exacerber les sentiments d'injustice et de discrimination, et conduira, par conséquent, à la prolongation de ce conflit. En attendant un tel accord, l'OTAN devrait :

- trouver une formule pour permettre à l'Autorité palestinienne de devenir un partenaire politique de l'OTAN dans le cadre du DM et définir un programme l'aidant à former ses forces de sécurité;
- avoir une position clairement affirmée vis-à-vis de la politique israélienne dans les territoires palestiniens;
- prendre en considération le nouvel ordre régional en gestation, notamment les nouvelles orientations de la politique étrangère de la Turquie, qui pourraient constituer un paradigme important dans le processus de pacification régionale au Moyen-Orient.

**5. Développer une nouvelle compréhension du conflit du Sahara occidental :** l'OTAN fait face dans ce conflit à deux positions contradictoires de deux de ses partenaires en Méditerranée, à savoir le Maroc et l'Algérie. Le premier attend de l'OTAN un soutien à l'initiative d'autonomie régionale qu'il propose pour le règlement de ce conflit. Le second écarte toute implication de l'OTAN dans ce conflit et estime que le seul champ où pourrait être discutée cette question reste celui des Nations Unies. Il s'agit donc de la gestion et de la réconciliation de deux positions contradictoires face à un conflit devenu un véritable enjeu de politique intra-maghrébine. Les réticences de l'OTAN en ce qui concerne son implication dans ce conflit s'expliquent par la volonté compréhensible de ne heurter ni le Maroc, ni l'Algérie. L'Alliance aurait pourtant intérêt à songer à un rôle facilitant la résolution de ce conflit, qui apparaît comme l'un des principaux facteurs de blocage pour l'approfondissement du DM. L'OTAN doit être consciente que le maintien du statu quo est préjudiciable à la stabilité dans la région du Maghreb et du Sahel. Elle pourrait utilement inclure le renforcement de la sécurité au Sahel dans le DM et mettre en place une structure à laquelle participeraient le Maroc et l'Algérie. Cela aiderait à accroître le dialogue multilatéral, permettrait aux forces de sécurité de ces deux pays de travailler en commun et, peut-être, de créer les conditions pour songer à une réconciliation politique algéro-marocaine.

Le conflit du Sahara occidental implique pour l'OTAN de songer à une structure pour rapprocher les pays du Maghreb et du Sahel dans une action commune sur la contrebande des armes, les activités des groupes terroristes et le trafic de migrants et d'autres activités illégales. L'OTAN doit être consciente que les camps de réfugiés sahraouis du Front Polisario dans le sud-ouest algérien sont devenus une zone où se développe la criminalité internationale, que l'absence de la Libye du DM réduit les chances de mise en place de cette structure commune et, enfin, que la Mauritanie doit bénéficier du soutien de l'OTAN pour l'aider à poursuivre son effort pour mieux contrôler ses frontières.

**6. Réfléchir à ce que l'OTAN pourrait offrir dans le différend de Ceuta et Melilla :** ce différend nécessite de la part de l'OTAN un effort de compréhension et mérite d'être pris au sérieux. Dans sa perception de la gestion des crises en Méditerranée, l'OTAN doit partir de l'idée selon laquelle ce différend, qui oppose un pays membre à un État partenaire, n'est pas un simple malentendu diplomatique, mais qu'il s'agit plutôt d'un risque réel qui pourrait nuire à la sécurité transatlantique. L'OTAN pourrait suivre avec davantage d'intérêt l'évolution de ce litige et encourager la tenue de négociations bilatérales.

En définitive, l'OTAN ne peut assurer durablement sa sécurité à ses frontières méditerranéennes et ses intérêts au Moyen-Orient que dans un contexte de paix et de stabilité. Il est dans son intérêt de jouer un rôle plus important pour aider les pays de cette région à résoudre leurs conflits en leur apportant assistance et formation, en servant de modèle institutionnel, en les aidant à mettre en place des mesures de confiance et de transparence et en collaborant avec eux dans le cadre de missions de paix bien définies.



