



# L'opération *Active Endeavour* et son impact sur le Dialogue méditerranéen de l'OTAN

Rachid EL HOUDAÏGUI



NATO DEFENSE COLLEGE  
COLLEGE DE DEFENSE DE L'OTAN

Academic Research Branch  
Branche Recherche

**L'OPERATION *ACTIVE ENDEAVOUR*  
ET SON IMPACT SUR LE DIALOGUE  
MEDITERRANEEN DE L'OTAN**

**Rachid El Houdaïgui**

Edited by Jean Dufourcq and Carlo Finizio  
Rome, June 2007

NATO DEFENSE COLLEGE

NATO Defense College Cataloguing-in-Publication-Data:

**L'opération *Active Endeavour* et son impact  
sur le Dialogue méditerranéen de l'OTAN.**

Editors: Jean Dufourcq and Carlo Finizio.

p. cm. (NATO Defense College "NDC Occasional Papers Series")

Publications Assistant: Laurence Ammour

The views expressed in this NDC Occasional Paper are the responsibility of the authors and do not necessarily reflect the opinions of the NATO Defense College or the North Atlantic Treaty Organisation.

Extracts of this NDC Occasional Paper for academic purposes may be quoted or reprinted without special permission, provided that a standard source credit line is included. To copy, to republish or to post on the world wide web, requires the permission from the NATO Defense College.

© NDC 2007 all rights reserved

Copies of this NDC Occasional Paper may be obtained direct from the  
NATO Defense College, Academic Research Branch  
Via Giorgio Pelosi, 1 - 00143 Rome, Italy  
Fax +39-06-50 52 57 97  
E-mail: [research@ndc.nato.int](mailto:research@ndc.nato.int)  
Web site: <http://www.ndc.nato.int>

Printing: 350 copies

Printed and bound by  
CSC. GRAFICA s.r.l. – Via Meucci, 28 - 00012 Guidonia, Roma  
Zona industriale S.Sinforsa  
Tel 0774 353308 - 0774 354410 Fax 0774 578014

## TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS .....	5
INTRODUCTION .....	7
<b>CHAPITRE I</b>	
<b>L’OPERATION ACTIVE ENDEAVOUR (OAE):</b>	
<b>SOUS-ENTENDUS POLITIQUES ET STRATEGIQUES DU</b>	
<b>DIALOGUE MEDITERRANEEN .....</b>	<b>10</b>
<b>1.1 Le sens du partenariat méditerranéen de l’OTAN .....</b>	<b>11</b>
1.1.1 Un cadre d’expression de la puissance de l’OTAN .....	11
1.1.2 Un outil d’insertion internationale et de repositionnement régional des pays du Dialogue méditerranéen .....	14
<b>1.2 L’OAE, un outil de stabilisation de la Méditerranée .....</b>	<b>15</b>
1.2.1 La Méditerranée, un champ d’actions préventives et de projection .....	16
1.2.2 L’OAE, instrument d’une «diplomatie maritime» rénovée en Méditerranée .....	19
1.2.3 L’OAE, une dynamique militaire transcendant les partenariats de l’OTAN .....	21
<b>CHAPITRE II</b>	
<b>LES PARADOXES OPERATIONNELS DE L’OAE.....</b>	<b>24</b>
<b>2.1 Une opération à géométrie variable.....</b>	<b>25</b>
2.1.1 Risques <i>versus</i> menaces terroristes en Méditerranée .....	25
2.1.2 Une opération antiterroriste à vocation défensive.....	28
2.1.3 Une opération contre le terrorisme à vocation offensive .....	32

<b>2.2 Un cadre juridique international contraignant</b> .....	34
2.2.1 Les dispositions du droit de la mer .....	34
2.2.2 La Convention de Rome et le protocole de 2005 .....	37
2.2.3 Les pratiques émergentes en matière de recours à la force militaire contre le terrorisme .....	38

### **CHAPITRE III**

#### **QUELQUES PISTES POUR VALORISER LA CONTRIBUTION**

<b>DES PAYS DU DIALOGUE MEDITERRANEEN A L'OAE</b> .....	42
---------------------------------------------------------	----

<b>3.1 Les contraintes inhérentes à la contribution des partenaires et le jeu de l'argumentaire</b> .....	43
3.1.1 Les enjeux de l'article 5 .....	43
3.1.2 Les vicissitudes géopolitiques .....	45
3.1.3 Les perceptions des opinions publiques .....	46
3.1.4 Un choix conforme au rang et au statut .....	47
<b>3.2 Les paramètres d'une bonne insertion des partenaires du Dialogue méditerranéen dans l'OAE</b> .....	49
3.2.1 Pour une stratégie cohérente et transparente en matière de partage du renseignement .....	50
3.2.2 La nécessité d'un soutien technique et financier .....	51
3.2.3 Vers une contribution constructive .....	52

<b>CONCLUSION</b> .....	55
-------------------------	----

## AVANT PROPOS

La publication de cette monographie est l'aboutissement d'un travail de recherche que j'ai effectué au Collège de Défense de l'OTAN en tant que boursier de recherche du Programme du Dialogue méditerranéen de l'OTAN, entre octobre 2006 et janvier 2007.

Le but de mon étude est de présenter une perception du «Sud» de l'opération *Active Endeavour*, de ses paradoxes intrinsèques et de sa portée sur les partenariats de l'OTAN, particulièrement sur le Dialogue Méditerranéen de l'OTAN.

La méthodologie adoptée utilise la démarche synoptique impliquant plusieurs disciplines: le droit international public, la science politique, la stratégie, la diplomatie. Il s'agit de cerner une complexité qui se décline en plusieurs problématiques renvoyant à la lutte contre le terrorisme, à la transformation de l'OTAN, à la perception de l'OTAN dans le monde arabe, à l'avenir des partenariats de l'OTAN et aux limites techniques et juridiques de l'opération *Active Endeavour*.

Les résultats de la recherche sont à l'image de la complexité de cette opération, autrement dit, précis en ce qui concerne sa genèse, implacables sur les paradoxes de ladite opération, et sceptiques sur la perspective de l'implication multilatérale des partenaires méditerranéens de l'OTAN. Cela dit, nous soutenons que l'approche bilatérale pragmatique demeure la seule voie pour une meilleure insertion des pays partenaires méditerranéens dans l'opération de l'OTAN.

Je suis redevable envers tous ceux qui m'ont consacré leur temps soit pour discuter de mon projet soit pour faciliter les contacts officiels avec les autorités chargées de l'opération *Active Endeavour*. Je pense ici à l'amiral Jean Dufourcq et au général Carlo Finizio. Je voudrais aussi exprimer ma reconnaissance à celles et ceux qui ont facilité mon séjour au Collège par leur disponibilité et leur professionnalisme. Ma gratitude va à l'ensemble des membres de la branche recherche du Collège.

Rachid El Houdaïgui  
Rome, janvier 2007



## INTRODUCTION

Les attentats du 11 septembre 2001 ont profondément transformé la perception de la menace terroriste dans le monde et le rôle des Etats et des organisations internationales dans la lutte contre celle-ci. La réponse de l'Organisation du Traité de Atlantique Nord (OTAN) a été immédiate et ferme. Le 12 septembre, elle a invoqué, pour la première fois dans son histoire, la clause de défense collective relevant de l'article 5 du Traité de Washington, qui se traduira en pratique, quelques jours plus tard, par le lancement de huit mesures visant à soutenir les Etats-Unis. L'une de ces mesures consiste à déployer des unités des forces navales permanentes en Méditerranée orientale. Le 26 octobre 2001, est lancée l'Opération *Active Endeavour* (OAE), première et unique opération maritime de lutte contre le terrorisme menée sous l'égide de l'OTAN. Entre 2001 et 2006, l'OAE a vu son champ d'action s'élargir de la sous-région orientale à l'ensemble de la Méditerranée. Le Sommet de l'OTAN à Istanbul en juin 2004, a redimensionné l'OAE en invitant les partenaires<sup>1</sup> de l'Alliance à y contribuer. Depuis lors, une dizaine d'Etats du Partenariat pour la paix (PPP) et du Dialogue méditerranéen (DM) ont répondu favorablement à cette invitation: la Russie, l'Ukraine et Israël sont dans une phase d'intégration très avancée; le Maroc, l'Algérie, la Croatie, la Géorgie et la Suède en sont à la phase de négociation intermédiaire.

L'objectif de cette étude est d'analyser, à travers plusieurs questions, les aspects politiques et juridiques de l'OAE et de comprendre dans quelle mesure l'intégration des pays méditerranéens non membres de l'OTAN dans les mécanismes de cette opération valorise le Dialogue méditerranéen. Quelle est la portée géopolitique de l'OAE? Quelle est la nature politique et la forme juridique de cette opération? Quel est l'impact de cette opération sur les partenariats de l'OTAN? Quels sont les facteurs qui déterminent la participation des pays du DM à cette opération

---

<sup>1</sup> Un «partenaire» est un Etat entretenant des relations institutionnelles avec l'OTAN. Il faut souligner que pour l'OTAN, ce terme s'applique uniquement aux pays du Partenariat pour la paix (PPP), tandis que le Dialogue méditerranéen (DM) désigne l'ensemble des Etats adhérents situés sur le pourtour méditerranéen (Mauritanie, Maroc, Algérie, Tunisie, Jordanie, Egypte et Israël).

et comment y font-ils face? Quels sont les paramètres d'une bonne intégration des pays du DM dans l'opération *Active Endeavour*?

Notre hypothèse de départ est que l'intégration de ces pays dans l'OAE constitue un pas en avant dans la consolidation des partenariats de l'OTAN. En insérant les partenaires dans sa matrice stratégique, les partenariats illustrent la projection de puissance de l'OTAN. Ils contribuent non seulement à la mise en place de communautés d'intérêts en matière de sécurité susceptibles d'atténuer les perceptions négatives et les rapports de forces géopolitiques existant dans l'espace méditerranéen, mais aussi transcendent les différences entre les partenariats de l'OTAN (PPP, DM).

L'OAE est une opération défensive qui pourrait adopter une posture offensive si les circonstances sécuritaires l'exigeaient, notamment en cas d'actes terroristes en mer, survenus ou en préparation. Un problème juridique surgirait dès lors, étant donné que le droit international en général et le droit de la mer en particulier limitent respectivement le recours à la force militaire contre le terrorisme et l'usage de la force contre un navire en haute mer sans l'accord de l'Etat dont il arbore le pavillon. La pratique internationale actuelle se scinde en deux thèses opposées: la première assimile la lutte contre le terrorisme à une guerre, tandis que la seconde rejette cette assimilation.

Cette hypothèse peut se vérifier quand les navires de l'OTAN mènent une action antiterroriste sur un navire ou un territoire tiers: la participation des pays du DM dans l'OAE paraît alors indispensable. Cette participation pourrait donner naissance à un système intégré de sécurité maritime allant du détroit de Gibraltar au détroit du Bosphore, en passant par le canal de Suez. Cependant, il faut prendre en considération un ensemble de freins intervenant dans le processus décisionnel des pays du DM:

- la faible pertinence de la portée politique de la clause de défense collective relevant de l'article 5 du Traité de Washington ;
- l'hostilité des opinions publiques nationales envers l'OTAN;
- la concurrence que se livrent certains pays méditerranéens pour le leadership régional.

Par ailleurs, des facteurs d'ordre pratique inhérents aux exigences techniques de l'opération risquent de ralentir le processus d'intégration:

- l'absence de transparence du système de partage des renseignements, notamment le *Maritime Safety and Security Information System (MSSIS)*;
- le soutien technique et financier éventuel;
- les zones d'intervention des unités navales et des aéronefs;
- la forme de participation (multilatérale-globale, multilatérale-sous régionale, bilatérale).

Pour traiter ces différents points, le premier chapitre analysera les présupposés politiques et stratégiques de l'OAE pour le DM. En effet, la nouvelle dynamique d'intégration de l'espace méditerranéen amorcée par l'OTAN dans sa problématique sécuritaire, induit le déploiement d'une nouvelle diplomatie maritime. L'insertion des pays du DM dans cette nouvelle configuration se traduit par leur engagement dans certaines tâches de surveillance maritime collective dans le cadre de l'OAE.

Le deuxième chapitre abordera les paradoxes juridiques et fonctionnels de l'OAE et leurs conséquences (positives ou négatives) sur la nouvelle dynamique stratégique de l'OTAN en Méditerranée. Nous découvrirons ainsi que le droit international n'est pas bien adapté aux exigences de la lutte contre le terrorisme en mer.

Le troisième chapitre sera consacré aux facteurs favorisant une intégration constructive des pays du DM dans l'OAE.

## **CHAPITRE I**

### **L'OPERATION ACTIVE ENDEAVOUR (OAE): SOUS-ENTENDUS POLITIQUES ET STRATEGIQUES POUR LE DIALOGUE MEDITERRANEEN**

L'offre de participation à l'OAE faite aux pays partenaires du DM mérite d'être appréhendée dans le contexte de la nouvelle posture stratégique de l'OTAN. Il s'agit du diptyque antagonisme-coopération qui caractérise la Méditerranée de l'après-guerre froide et la lutte contre le terrorisme, facteur structurant de plus en plus les partenariats de l'OTAN.

Il s'ensuit que l'Alliance élargie s'impose dans son voisinage et au-delà comme un acteur majeur capable de s'interposer et d'intervenir au *«moment et à l'endroit voulus, ainsi que le Conseil en aura décidé, afin de lutter contre le terrorisme»*<sup>2</sup>. A ce titre, la Méditerranée devrait rester (comme ce fut le cas lors de la guerre froide) le théâtre de projection de l'Alliance, mais avec de nouveaux moyens politiques (stabilisation par la coopération) et militaires (force de réaction rapide) adaptés aux menaces asymétriques régionales. La stratégie otanienne de lutte contre le terrorisme, notamment en mer, est le domaine où la connexion de ces moyens politiques et militaires est la plus manifeste: élargissement de l'OAE aux partenaires (PPP-DM) et mobilisation de forces navales rénovées. L'Alliance confirme ainsi sa volonté de maîtrise de la mer Méditerranée et conduit au nivellement sécuritaire du corridor allant de Gibraltar à la mer Noire.

Cela dit, on ne peut comprendre la nature de l'OAE, ses enjeux et l'impact de la coopération qu'elle implique sur l'avenir du DM, sans s'interroger au préalable sur le sens des partenariats de l'OTAN.

---

<sup>2</sup> Voir «Déployer les forces plus rapidement et plus loin que jamais», *Briefing NATO*, janvier 2005: [www.nato.int/docu/briefing](http://www.nato.int/docu/briefing)

## 1.1 Le sens du partenariat méditerranéen de l'OTAN

Le partenariat, entendu comme nouvelle politique de coopération de l'OTAN à l'égard des pays du Dialogue méditerranéen, apparaît non seulement comme l'une des multiples manifestations de puissance de l'Alliance, mais aussi comme une stratégie d'insertion graduelle des partenaires dans la matrice stratégique de l'OTAN.

### 1.1.1 Un cadre d'expression de la puissance de l'OTAN

L'emprise de l'OTAN sur la sécurité internationale s'est accrue depuis la chute du mur de Berlin et la fin du Pacte de Varsovie. L'élargissement amorcé en 1999 a poussé l'Alliance au-delà de sa zone classique d'intervention, vers l'Est et les confins eurasiatiques, créant ainsi une profondeur stratégique importante de son espace dont le statut de région-ressource et de transit des matières premières vers l'Occident est à souligner. Quant à la Méditerranée, l'émergence de nouveaux risques consolide son statut d'espace intégré à la problématique sécuritaire de l'OTAN.

Le jeu de puissance de l'OTAN repose sur une réévaluation de la menace, de ses soutiens logistiques et de sa diffusion mondiale par le biais des vecteurs que sont les partenariats.

Durant la période allant du Sommet de Washington (1999) au Sommet d'Istanbul (2004), les expressions «nouveaux risques et nouvelles menaces»<sup>3</sup> ont pris l'ascendant dans le discours stratégique de l'OTAN, marquant le passage d'une défense territoriale contre une menace globale et bien déterminée à une projection sécuritaire hors zone de l'organisation pour mieux tenir à distance les menaces diffuses et imprévisibles. Ce pas historique au-delà des frontières de l'Alliance va de pair avec la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive (ADM) et contre le terrorisme international, principal ennemi commun, selon les alliés<sup>4</sup>. Après les attaques du 11 septembre 2001 contre les

---

<sup>3</sup> Il s'agit plutôt de nouvelles perceptions de la menace qui placent en haut de la hiérarchie des priorités sécuritaires les aspects de la *soft security* par rapport aux domaines classiques de la *hard security*. Le premier signe a été le Nouveau Concept Stratégique de 1991, réaffirmé et renforcé par celui de 1999. Voir «The Alliance's Strategic Concept», North Atlantic Council Summit in Washington DC, April 23-24 1999, Press Release, NAC-S(99)65, April 24, 1999.

<sup>4</sup> Voir les déclarations de Prague (2002) et d'Istanbul (2004).

Etats-Unis, l'OTAN a mis en place une batterie de mesures pour renforcer les capacités des alliés à lutter contre le terrorisme.

Le Sommet de Prague (novembre 2002) a entériné ce nouveau concept militaire ainsi que le plan d'action et de coopération avec les partenaires. Le Sommet d'Istanbul (juin 2004) a renforcé le rôle du renseignement et des technologies de pointe dans la lutte contre le terrorisme. Le Sommet de Riga (novembre 2006), quant à lui, réaffirme que, face aux menaces actuelles, en particulier la menace terroriste, l'OTAN doit entreprendre une «*coopération plus étroite avec (ses) partenaires, avec d'autres pays et organisations*»<sup>5</sup>.

La réévaluation conceptuelle de la menace s'accompagne d'une redéfinition des structures de commandement et de forces (Prague 2002). En effet, le Commandement allié de l'Atlantique (SACLANT), situé à Norfolk (Etats-Unis), se transforme en un «Commandement stratégique de la transformation» (*Allied Command Transformation, ACT*), chargé des capacités nécessaires à l'interopérabilité, de la doctrine militaire et de la planification de défense. Les nouveaux concepts de l'ACT seront testés sur la nouvelle Force de réaction de l'OTAN (*FRO*, ou *NRF, Nato Response Force*), pleinement opérationnelle depuis octobre 2006. Composée essentiellement d'unités européennes (25.000 hommes), la FRO est appelée à intervenir hors de la zone historique de l'OTAN, notamment dans des opérations contre le terrorisme. Elle pourrait être ainsi considérée comme le catalyseur de l'interopérabilité entre les forces et par-là même, le vecteur de la standardisation doctrinale et technique du futur outil militaire de l'Alliance Atlantique<sup>6</sup>.

Le partenariat et le dialogue sont les deux instruments à travers lesquels l'OTAN entend mettre en accord ses attentes en matière de sécurité et ses relations avec son nouveau voisinage géographique et stratégique. Dans la pratique, ceci se traduit par une série d'initiatives destinées à tisser un réseau mondial de relations. Il s'agit notamment du Partenariat pour la paix, des relations spéciales avec la Russie et l'Ukraine, du Dialogue avec les pays méditerranéens, de la mise en place d'une coopération avec les pays du Moyen-Orient élargi, sans oublier la coopération avec les pays de contact comme l'Australie, le Japon et la Nouvelle Zélande.

---

<sup>5</sup> Déclaration finale du Sommet de Riga (28-29 novembre 2006): [www.nato.int/docu/comm](http://www.nato.int/docu/comm).

<sup>6</sup> Interview, «Amiral Ian Forbes: le dernier SACLANT», *Revue de l'OTAN*, été 2003.

Il faut s'interroger sur les sous-entendus de cette «effervescence partenariale» de l'OTAN qui, loin de renvoyer à une diplomatie de solidarité, voire de générosité, dénote plutôt un réalisme quant au rôle que devrait jouer l'OTAN dans le «système monde», avec pour objectif, l'endiguement à distance du danger.

Dans tous les cas, les spécificités sécuritaires et les implications stratégiques de la coopération militaire du Dialogue méditerranéen (formation, échange de renseignement, participation à des opérations militaires) ne relèvent pas d'une posture altruiste. C'est la logique des intérêts qui fonde le partenariat: les Etats ne s'engagent dans des relations de partenariat que dans la mesure où leurs intérêts le commandent. Ceci vaut aussi bien pour l'OTAN que pour les pays du Dialogue méditerranéen. Le discours du secrétaire général de l'OTAN, Jaap de Hoop Scheffer, est à cet égard significatif:

*«... face à l'insécurité à l'échelle planétaire, la position d'un pays sur la carte est un facteur qui importe de moins en moins. Ce qui compte, c'est la position mentale, la volonté du pays en question de s'engager aux côtés des autres, pour faire la différence. Telle est la logique des partenariats mondiaux de l'OTAN»<sup>7</sup>.*

Le partenariat de l'OTAN reste donc l'instrument de projection de la puissance de cette organisation et un moyen de globalisation d'une partie de son expertise politico-militaire. Il s'inscrit dans une dynamique de normalisation et d'uniformisation des capacités sécuritaires des Etats. Il est à cet égard le cadre d'énonciation politique de la vision du monde de l'OTAN dont l'élément central est la défense «*contre les menaces planétaires: le terrorisme, la dissémination des armes de destruction massive et les Etats faillis*»<sup>8</sup>. Un cadre inspiré directement de la doctrine américaine de l'après-guerre froide, affinée au lendemain du 11 septembre, qui consiste à structurer la sécurité internationale autour de la «guerre globale contre le terrorisme» et l'endiguement des risques qui découlent de la faillite des Etats «faibles» et «voyous», au point de réduire la complexité de la réalité mondiale à un manichéisme moralisateur entre «le bien et le mal».

---

<sup>7</sup> Jaap de Hoop Scheffer, «Une OTAN à vocation mondiale: trop ou trop tard?», Discours à la conférence du SDA Bruxelles, 6 novembre 2006: [www.nato.int/docu/speech](http://www.nato.int/docu/speech).

<sup>8</sup> Ibidem.

Gardons-nous cependant de toute généralisation; cette logique est constamment mise à l'épreuve par le dialogue transatlantique<sup>9</sup>. En outre, les décisions sont prises par consensus et chaque pays membre peut à lui seul bloquer une décision de l'Alliance.

La coopération militaire et le dialogue politique dans le cadre des partenariats de l'Alliance, d'une part, les opérations de stabilité (Bosnie-Herzégovine, Kosovo) et les opérations contre le terrorisme (OAE), d'autre part, sont les canaux les plus visibles du transfert de l'expertise militaire et de la vulgarisation des normes politico-sécuritaires; une expertise néanmoins sélective puisqu'elle est mise en œuvre en fonction du type de partenariat (PPP, Otan-Russie, OTAN-Ukraine, DM, ICI), créant ainsi une hiérarchisation de fait des partenariats de l'Alliance<sup>10</sup>.

### **1.1.2 Un outil d'insertion internationale et de repositionnement régional des pays du Dialogue méditerranéen**

L'Afrique du Nord, la Jordanie et Israël, à travers le DM et la participation à l'OAE, n'ont jamais été aussi intégrés dans les préoccupations stratégiques de l'OTAN qu'aujourd'hui.

La région MENA (*Middle East and North Africa*) est l'une des régions où les changements de l'après-guerre froide semblent affecter les principes d'ordonnancement des politiques internationales des pays membres beaucoup plus que leurs propres exigences régionales.

Pour ce qui est des principes organisationnels, les pays de la région MENA perçoivent désormais leurs partenariats au prisme des contraintes mais aussi des opportunités qu'offrent la mondialisation, la lutte contre le terrorisme, la démocratisation, et le développement humain. Ils sont engagés dans des accords d'associations ou de libre-échange avec l'Union européenne et les Etats-Unis et entretiennent un dialogue politique et sécuritaire avec l'OTAN ainsi que dans le cadre du Forum méditerranéen et du dialogue 5+5.

Le fonctionnement routinier des relations sous-régionales est quant à lui marqué par la pesanteur du jeu d'influence et de la course régionale au leadership. En ce sens l'engagement des Etats dans des réseaux économiques et stratégiques mondiaux favorise leur intégration

---

<sup>9</sup> Voir, Jean Dufourcq et Peter Faber, «Dialogue transatlantique», in *Revue Défense Nationale et Sécurité Collective*, novembre 2006, pp.27-37.

<sup>10</sup> Voir infra, p.21.

dans la dynamique mondiale et représente pour eux l'occasion de relever leur valeur stratégique afin de s'imposer comme interlocuteur privilégié des puissances occidentales dans la sous-région. Le discours diplomatique répétitif qui ponctue cet engagement génère par ailleurs un processus de socialisation politique faisant du chef de l'Etat ou du *Zaim* (aux yeux de l'opinion publique), le garant de la sécurité, de la stabilité et de la promotion internationale du pays.

On observe ainsi un jeu d'influence dont l'arbitre reste l'Occident. Le partenariat avec l'OTAN constitue l'un des champs où se livre ce jeu d'influence, bien que le DM ne semble pas susciter le même enthousiasme chez tous les partenaires méditerranéens.

L'engagement de ces pays dans l'OAE, notamment le Maroc, l'Algérie et Israël, reste cependant une réelle opportunité d'insertion dans la matrice stratégique de l'OTAN, en raison de ses implications politiques internationales: une opération de «guerre globale contre le terrorisme» qui conduit à s'engager à fournir, via un accord, des renseignements sur les activités maritimes sous souveraineté nationale et à participer aux opérations navales collectives.

En d'autres termes, le partenariat Sud-OTAN, semble être un levier pour les ambitions stratégiques des pays du DM puisqu'il leur permet de devenir des acteurs non négligeables en termes décisionnels.

## **1.2 L'OAE, un outil de stabilisation de la Méditerranée**

Le lancement d'une opération maritime d'envergure internationale contre le terrorisme confère non seulement à la Méditerranée une dynamique propre mais lui offre la possibilité de projection vers d'autres zones. Les forces navales et aéronavales de l'OTAN acquièrent à ce titre un rôle stratégique. Par ailleurs, l'OAE impulse, à travers l'implication des pays partenaires, une coopération transcendant le cadre du DM.

### 1.2.1 La Méditerranée, un champ d'actions préventives et de projection

La fonctionnalité de la Méditerranée a évolué proportionnellement aux transformations du contexte international et à leurs conséquences stratégiques.

Pendant la guerre froide, l'alliance euro-atlantique intégrait la Méditerranée, l'Atlantique nord et le Pacifique dans son système global de défense. La région méditerranéenne était alors décrite comme le «flanc sud» de l'OTAN. Elle fut pour ainsi dire, l'un des théâtres de la guerre froide américano-soviétique: la VIème flotte américaine fut plus d'une fois engagée dans des crises régionales, notamment israélo-arabes, en raison de la menace soviétique.

La fin de la guerre froide et la disparition des forces navales soviétiques du théâtre stratégique euro-atlantique a mis en sommeil le risque de guerre globale et totale<sup>11</sup>. De ce fait, l'OTAN, dans un souci de survie, et compte tenu, d'une part, du vide stratégique post-soviétique et, d'autre part de la reconfiguration des risques mondiaux, a entrepris la révision et la redéfinition de ses priorités politiques et sécuritaires et ce faisant, provoqué le redéploiement des forces de ses membres. Elle est passée d'une posture strictement défensive avec une charge stratégique globale (dissuasion nucléaire) à une posture sécuritaire axée sur le voisinage et la projection mondiale.

Le champ d'intervention de l'OTAN inclut désormais aussi bien les territoires des pays membres (article 5) que le nouveau voisinage allant du Maghreb au Caucase en passant par le Proche-Orient et les rivages de la mer Noire. Ses interventions en Afghanistan et au Darfour prouvent la prédisposition de l'Alliance à se déployer hors de sa zone traditionnelle d'intervention. Du coup, la Méditerranée regagne progressivement «*sa vraie nature stratégique, mélange d'unité et de complexité*»<sup>12</sup> et est appelée à prendre une importance stratégique accrue pour l'OTAN dans les années à venir. D'espace militarisé Est-Ouest, elle devient un espace possédant une dynamique propre et intéresse les puissances mondiales pour les enjeux qu'elle incarne:

---

<sup>11</sup> Il n'est pas improbable que l'émergence à long terme de nouveaux pôles de puissance tels que la Chine, puisse replacer le risque d'un affrontement global parmi les priorités de l'Alliance.

<sup>12</sup> Jean Dufourcq, «L'intelligence de la Méditerranée», in *Research Paper*, No. 2, avril 2004, Collège de Défense de l'OTAN, Rome, p. 2.

- Un foyer de risques régionaux et transversaux nourrissant des perceptions antagoniques Nord/Sud, le terrorisme, le trafic de stupéfiants et d'êtres humains constituent des préoccupations majeures en matière de sécurité pour les Etats riverains de la Méditerranée, membres de l'Alliance atlantique;
- Un corridor de communication ancien depuis le détroit de Gibraltar jusqu'au détroit du Bosphore, et au canal de Suez. Ce corridor est intégré dans des routes maritimes (anciennes et nouvelles) dont l'importance est mondiale, renforçant ainsi la dimension stratégique de son contrôle et de son accès;
- Un creuset de partenariats qui constituent des tentatives de réponse aux attentes des Etats, notamment en ce qui concerne la sécurité (processus de Barcelone, Dialogue méditerranéen, Dialogue 5+5, Dialogue méditerranéen de l'OSCE);

La Méditerranée est aujourd'hui à l'intersection de deux visions dominantes: la «*vision américaine, principalement Ouest-Est, et européenne, principalement Nord/Sud*»<sup>13</sup>, tantôt concurrentielles, tantôt complémentaires.

L'OAE renforce cette dynamique car elle présente la particularité d'être la seule opération de l'OTAN à être placée sous le chapeau de l'article 5 de défense collective du traité de Washington. Elle est devenue le socle de la lutte contre le terrorisme engagée par l'Alliance, faisant de la Méditerranée un champ d'actions préventives mais aussi de projection vers d'autres zones maritimes adjacentes ou excentrées.

Les actions préventives et opérationnelles permettent à l'Alliance de sécuriser l'espace maritime en le contrôlant directement c'est-à-dire en l'intégrant pleinement dans sa problématique sécuritaire. Cette appropriation a une conséquence immédiate sur les perceptions sécuritaires des pays de la rive sud de la Méditerranée. En effet, le lancement de l'OAE le 26 octobre 2001 a soulevé chez ces derniers des interrogations aussi bien sur ses enjeux tactiques et stratégiques que sur les défis qu'elle implique: quelle est la portée d'une opération de défense collective liée à l'article 5 de la Charte Atlantique sur les équilibres méditerranéens? Quel crédit accorder à une opération qui est aussi

---

<sup>13</sup> Jean Dufourcq, op. cit.

l'expression pratique d'une vision ethnocentrique de la sécurité? L'OTAN cherchera-t-elle à consolider son rôle de *sea power*? Quelle correspondance entre cette opération multilatérale et celles menées dans le cadre bilatéral avec les puissances occidentales? Quelles seraient les dividendes géopolitiques d'un engagement avec l'Alliance dans l'OAE?

Les partenaires craignent par-dessus tout que le recentrage stratégique de l'OTAN ne provoque le glissement de la Méditerranée dans l'escarcelle de l'Alliance. Cette éventualité conduirait immédiatement à leur isolement et par voie de conséquence à la dépréciation de leur valeur stratégique régionale et sous-régionale. Paradoxalement, ce sentiment d'isolement est l'un des facteurs explicatifs de l'engagement du Maroc, de l'Algérie et d'Israël dans l'OAE.

Quant au statut de la Méditerranée comme plateforme de projection de l'OTAN vers d'autres zones maritimes d'intérêt stratégique, il est indéniable que l'OAE constitue l'un des outils majeurs de cette projection.

A l'heure actuelle, nous pouvons relever deux catégories de zones:

- 1- les zones adjacentes comme la mer Noire, la mer Rouge et la Méditerranée atlantique<sup>14</sup>: ce sont des espaces de transit de matières premières, traversés par des routes maritimes globales ou régionales et disposant respectivement d'une profondeur stratégique vers l'Asie centrale, la Corne de l'Afrique, et le carrefour transatlantique;
- 2- les zones excentrées comme le golfe arabo-persique et le golfe de Guinée sont des régions-ressources en matière énergétique, d'ordre stratégique pour la première et supplétive pour la seconde.

Parmi les membres de l'Alliance, deux courants se dessinent: les Etats partisans de l'extension des espaces de patrouilles hors de la Méditerranée; et ceux qui s'y opposent, notamment la Turquie pour la mer Noire.

---

<sup>14</sup> Il s'agit d'une construction géopolitique informelle définie par Jean Dufourcq: «cette zone regroupe les États qui, tout en étant ouverts sur l'Océan atlantique, ont l'ambition d'être des acteurs en Méditerranée: Mauritanie, Maroc, Espagne, Portugal, mais aussi Royaume-Uni et leurs îles (Canaries, Açores, Gibraltar)», op. cit.

## 1.2.2 L'OAE, instrument de la «diplomatie maritime» rénovée en Méditerranée

Les actions anti-terroristes menées jusqu'ici en Méditerranée, soit dans le cadre d'une coalition internationale (Opération *Enduring Freedom* ou OEF)<sup>15</sup> ou sous l'égide de l'OTAN (Opération *Active Endeavour* ou OEA), mettent principalement en œuvre des moyens de surveillance maritime. Dans les deux cas, le dispositif naval et aéronaval de l'Alliance est d'abord un outil de prévention basé sur le renseignement et le déploiement préventif de type contrôle ou escorte. Mais il est aussi un outil de projection de force en marge de la campagne militaire de lutte contre le terrorisme en Afghanistan dans le cadre de l'OEF.

L'OTAN, en étroite coopération avec la VIème flotte américaine et l'EUROMAFOR<sup>16</sup>, maintient une force navale permanente composée de deux groupes, le SNMG1 et le SNMG2<sup>17</sup>, destinée essentiellement à des missions de renseignement et de contrôle dans le cadre de l'OAE. A cela s'ajoute un effectif imposant de marines européennes menant des missions de souveraineté nationale en Méditerranée, dispositif estimé à une soixantaine de grands bâtiments de surface et de sous-marins.

Il en résulte une maîtrise globale de la Méditerranée par les forces navales occidentales qui accèdent ainsi à une posture stratégique nouvelle puisque leur mobilité et leur flexibilité les prédisposent à des missions navales de police à caractère militaire, se juxtaposant à leur mission classique de défense des *Sea Ligne Of Communication (SLOC)* et de projection de puissance.

Cette suprématie navale euro-atlantique conjuguée à la liberté de mouvement des flottes militaires et de commerce (Convention de Montego Bay de 1982) permettent aux gouvernements d'utiliser les moyens navals en toute autonomie pour adresser des signaux politiques ou accompagner une action diplomatique. Ici le concept de *sea power* de

---

<sup>15</sup> Cette opération, dirigée par les Etats-Unis en coalition avec plusieurs pays, est destinée à la lutte contre le terrorisme en mer, dans l'Océan indien et la Corne de l'Afrique.

<sup>16</sup> Il s'agit d'une force navale non permanente et pré-structurée créée le 15 mai 1995 par quatre pays du sud de l'Europe: l'Espagne, la France, l'Italie, et le Portugal.

<sup>17</sup> Ces deux groupes ont été créés en 2005 pour remplacer respectivement la Force navale permanente de l'Atlantique et la Force navale permanente de la Méditerranée. Les numéros 1 et 2 sont assignés en fonction des rotations de la Force de réaction de l'OTAN (NRF) auxquelles ils correspondent: le SNMG 1 pour les rotations impaires et le SNMG 2 pour les rotations paires. Voir le site officiel des Forces navales alliées du Sud Europe, à Naples (Italie): <http://www.afsouth.nato.int>

l'amiral Alfred T. Mahan<sup>18</sup> trouve pleinement sa signification militaire initiale, mais acquiert simultanément une autre dimension avec l'insertion de missions civiles dans les cahiers des charges des forces navales.

Ces missions concernent aussi bien les activités maritimes (secours et sauvetage en mer) que la lutte contre les activités illicites en mer (terrorisme, piraterie, narcotrafic, migration clandestine). L'OAE représente ainsi un très bon exemple de missions à la fois militaires et civiles exécutées par des forces navales: les navires et les hélicoptères des pays de l'OTAN ont contrôlé quelques 81.000 navires, en ont escorté 488 et arraisonné 102. Ils sont également intervenus dans des opérations de sauvetage de civils et pour aider le gouvernement grec à assurer la sécurité des jeux olympiques et paralympiques du 2 août au 30 septembre 2004.

La participation des partenaires à cette opération cautionne la légitimité politique des forces navales de l'Alliance présentes en Méditerranée, dans la mesure où elle atténue la forte empreinte occidentale de l'OAE.

Cependant, la faiblesse des marines des pays partenaires (excepté celle de la Russie) et leur inaptitude à une interopérabilité efficiente, risque de les réduire au simple rôle de figurants. Cette éventualité pourrait aller à l'encontre de leurs efforts en matière de modernisation des capacités navales. Conscients de la faiblesse de leurs moyens militaires, tant en qualité qu'en quantité, les Etats de la rive Sud cherchent avant tout à perfectionner le contrôle de leurs espaces maritimes en s'appuyant en partie sur le transfert d'expertise et l'expérience que peut leur procurer le déploiement multilatéral de l'OAE. D'autre part, la participation à des fora comme le *symposium régional des marines militaires de la Méditerranée et de la mer Noire*<sup>19</sup> offre aux marines des pays du Sud la possibilité non seulement de se mettre au diapason de la doctrine navale mais aussi d'exprimer leurs propres visions des équilibres maritimes en Méditerranée. Sur ce dernier point il faut noter la convergence de leurs discours sur une maîtrise plus coopérative que concurrentielle de l'espace maritime méditerranéen.

---

<sup>18</sup> *The Influence of Sea Power upon History, 1660-1783*, Lightning Source, new edition, 2006. 640 p.

<sup>19</sup> Le dernier symposium s'est tenu du 10 au 13 octobre 2006 à Venise sur le thème: «Dialogue et surveillance: deux aspects complémentaires de la sécurité maritime».

La lutte globale contre le terrorisme a permis aux forces navales de l'Alliance d'exercer la «violence légitime» en Méditerranée. Cette prérogative confirme le recentrage progressif de l'Alliance sur une Méditerranée considérée comme espace sensible mais aussi comme corridor vers d'autres centres d'intérêts stratégiques pour l'OTAN, tels que la mer Noire et le «Moyen-Orient élargi».

### **1.2.3 L'OAE, une dynamique militaire transcendant les partenariats de l'OTAN**

Resituée dans le contexte global des partenariats de l'OTAN, l'ouverture de l'OAE aux pays partenaires semble l'occasion d'un saut qualitatif dans la mesure où elle fonde sa légitimité sur le partage, à dose homéopathique certes, des responsabilités entre l'OTAN et chacun des pays participant qui conservent leur autonomie et leur souveraineté maritime. Elle acquiert également une légitimité par l'inclusion dans une même dynamique de pays issus de partenariats jusque-là inégaux. C'est le lieu d'un rééquilibrage de l'expertise politico-militaire de l'OTAN envers ses partenaires.

En effet, cette expertise est partagée en fonction de la nature du partenariat. Il s'agit ainsi d'une coopération à la carte donnant lieu au découpage des partenariats en groupes homogènes de pays, mais distincts les uns des autres et surtout hiérarchisés. Elle résulte des objectifs de l'OTAN, associés aux facteurs historiques, identitaires et stratégiques:

- le PPP qui vise à renforcer la stabilité et la sécurité à travers toute l'Europe a surtout été un tremplin vers l'adhésion à l'OTAN;
- la forte institutionnalisation des relations avec la Russie et l'Ukraine a mis en valeur l'importance de leur profondeur stratégique, et par voie de conséquence leur utilité pour l'OTAN;
- le Dialogue méditerranéen, malgré son évolution vers un partenariat lors du Sommet d'Istanbul<sup>20</sup>, demeure un forum politique et d'interopérabilité sans cadre de référence ni perspective d'arrimage et encore moins d'adhésion; l'Initiative de Coopération d'Istanbul (ICI) vise à promouvoir une «coopération essentiellement pratique» dans un cadre strictement bilatéral avec les pays intéressés du «Moyen-Orient élargi». Cette dernière a une connotation géopolitique puisqu'elle

---

<sup>20</sup> Intégrant quatre volets: renforcement du dialogue politique; développement de l'interopérabilité; réforme de défense; lutte contre le terrorisme.

engagerait l'OTAN «dans un nouveaux jeu de rôles au Moyen Orient»<sup>21</sup> par le truchement éventuel de médiations politiques ou de stabilisation post-conflit.

Cela étant, la participation des partenaires aux opérations militaires ou de stabilisation (Bosnie, Kosovo) ainsi qu'aux missions antiterroristes ou contre le terrorisme (OAE), semble être le moyen le plus approprié pour un transfert de l'expertise militaire de l'Alliance. Ce transfert créerait en pratique une situation exceptionnelle dans le système des partenariats mondiaux de l'OTAN, en transcendant la logique hiérarchique de ceux-ci par le biais d'une coopération transversale dont l'axe central serait la lutte globale contre le terrorisme. Celle-ci s'inscrit, comme nous l'avons dit plus haut, dans une dynamique de repositionnement des partenaires, notamment méditerranéens, dans la matrice stratégique de l'OTAN, mais entretient une dynamique qui les maintient dans une position d'infériorité doctrinale et militaire.

La coopération transversale propre à l'OAE présente des dimensions variables et produit des situations paradoxales:

- La contribution des partenaires à une opération relevant de l'article 5 du traité de Washington signifie leur insertion, toute ponctuelle qu'elle soit, dans le mécanisme opérationnel de défense de l'OTAN. Cette orientation n'est pas prévue par le dispositif du DM qui vise plutôt la sécurité et la stabilité de l'espace méditerranéen et l'instauration d'une meilleure compréhension mutuelle;
- Le caractère multilatéral de l'OAE rompt avec le penchant des partenaires pour la bilatéralisation des questions militaires (26+1). L'on pourrait s'attendre éventuellement à des opérations maritimes multilatérales associant des navires ou des forces militaires des pays partenaires à ceux de l'OTAN. En ce sens, le mode d'action militaire de l'opération -l'escorte, la semonce, l'arraisonnement ou encore l'arrêt par ouverture du feu- serait donc collectif et s'effectuerait sous la légitimité de l'OTAN.
- La participation des pays partenaires à l'OAE est une nouveauté parmi les mécanismes sécuritaires méditerranéens: plus visible qu'auparavant, elle rompt avec la «discrétion» propre au DM. Elle met

---

<sup>21</sup> Laure Borgomano-Loup, «Jeu de rôles au Moyen-Orient: l'OTAN, la Méditerranée et le Moyen-Orient», in *After Istanbul: A Preliminary Assessment, NDC Occasional Paper*, No.2, September 2004, Rome, Collège de Défense de l'OTAN, pp. 47-53.

les gouvernements des pays partenaires dans des situations délicates face à leurs opinions publiques peu convaincues de la validité des objectifs de l'opération et encore moins de sa légitimité. Ces Etats communiquent de fait rarement sur le contenu et le déroulement du partenariat avec l'OTAN.

- L'OAE pourrait extraire la coopération sécuritaire et l'interopérabilité du cadre théorique du DM pour les mettre aux défis de la dynamique des opérations militaires. Ceci s'avère nécessaire pour améliorer aussi bien les capacités militaires des partenaires que la flexibilité de leurs forces armées. Il faut rappeler ici que trois pays du Dialogue méditerranéen, à savoir l'Egypte, la Jordanie et le Maroc, ont déjà coopéré militairement avec l'Alliance dans le cadre des opérations dirigées par l'OTAN en Bosnie-Herzégovine (IFOR/SFOR) et au Kosovo (KFOR).

Enfin la contribution des partenaires à l'OAE se limitant à la lutte contre le terrorisme, reste le seul domaine adapté à une coopération pratique et risque de devenir l'axe central de l'agenda du DM. Cette limitation peut être le prélude à une conditionnalité déguisée: la générosité des programmes bilatéraux de coopération (format 26+1) serait dès lors proportionnelle aux efforts fournis par le partenaire dans sa collaboration antiterroriste.

## CHAPITRE II

### LES PARADOXES OPERATIONNELS ET JURIDIQUES DE L'OAE

La sophistication des attentats de New York et de Washington démontre plus que jamais que la planification, la coordination et la précision dans l'exécution des actions violentes n'est plus le monopole des armées régulières. Les attentats de Casablanca, Madrid, Londres montrent, à travers le profil des commanditaires (des «malfaisants» autonomes), que les actes terroristes se décentralisent. Autrement dit, on est passé d'organisations fortement hiérarchisées à des groupuscules non structurés sans qu'il y ait forcément en leur sein un lien institutionnel ou d'allégeance. L'attaque du pétrolier *Limburg* en octobre 2002 au Yémen, ainsi que l'arrestation la même année par les autorités marocaines d'un groupe affilié à Al-Qaïda s'appêtant à attaquer des navires dans le détroit de Gibraltar, mettent en relief les risques d'attentats potentiels sur les mers du globe. Autant d'exemples de défis sécuritaires permanents qui ont incité l'OTAN à adopter des mesures politiques et militaires, celles qui énoncent le Concept militaire relatif à la défense contre le terrorisme. Sur le plan opérationnel, l'Alliance a lancé en octobre 2001, l'OAE de surveillance maritime et d'escorte en Méditerranée.

Cependant des paradoxes apparaissent immédiatement. En effet, l'usage du terme menace n'est pas conforme à la réalité sécuritaire en Méditerranée qui n'enregistre qu'un nombre insignifiant de cas de terrorisme maritime. L'OAE dès lors oscille entre une opération défensive à laquelle les partenaires sont prêts à collaborer, à une opération offensive impliquant un déploiement militaire d'envergure, pour laquelle les partenaires restent méfiants. En effet, l'insuffisance des instruments juridiques internationaux limitent les marges de manœuvre de l'OAE dans ses interventions en haute mer.

## 2.1 Une opération à géométrie variable

Le mandat de l'OAE tire sa légitimité conceptuelle et opérationnelle du nouveau concept militaire anti-terroriste de l'OTAN via des mesures défensives et offensives. Le faible nombre d'actes de terrorisme recensé depuis le lancement de cette opération laisse à penser que la réalité de la menace n'est pas confirmée dans le contexte sécuritaire actuel en mer Méditerranée.

### 2.1.1 Risques *versus* menaces terroristes en Méditerranée

*Active Endeavour* est la première et l'unique opération maritime de lutte contre le terrorisme sous l'égide de l'OTAN<sup>22</sup>: elle consacre l'intégration de cet espace dans l'architecture défensive de l'Alliance. Ceci nous amène à nous interroger sur l'importance réelle de la menace terroriste en Méditerranée: le terrorisme maritime est-il tangible en Méditerranée? Quels sont les résultats concrets de l'OAE en termes de réduction des menaces? Le terme «menace» est-il approprié? Le risque terroriste est-il quantifiable?

Sans sous-estimer la dangerosité du terrorisme maritime, nous considérons que celui-ci ne représente pas pour autant une menace existentielle pour l'Alliance atlantique.

Parler de menace est peu conforme à la réalité au vu du nombre insignifiant de cas de terrorisme recensés en Méditerranée avant et après 2001: l'abordage du navire de croisière *Achille Lauro* en octobre 1985 et du *Silco* en novembre 1987; la découverte d'un complot fomenté par *Al-Qaïda* en 2002 visant à attaquer depuis des Zodiac des navires traversant le Détroit de Gibraltar; la saisie d'un navire suspect, le *Baltic Sky*, par les autorités grecques en juin 2003, transportant 8.000 détonateurs et 680 tonnes d'explosif. A cela il faut ajouter le contrôle par les forces navales de l'OTAN de plus de 81.000 navires et l'arraisonnement d'une centaine de bâtiments, sans pour autant révéler de liens tangibles avec le terrorisme.

Paradoxalement les autorités de l'OTAN attribuent cet état de fait à l'effet dissuasif de cette opération: «*Active Endeavour s'est révélée être un outil efficace de lutte contre le terrorisme en Méditerranée comme en*

---

<sup>22</sup> A ne pas confondre avec l'opération *Enduring Freedom* menée par une coalition internationale sous l'égide des Etats-Unis.

*provenance de la Méditerranée*»<sup>23</sup>. Nul ne peut ignorer cependant l'«effet inattendu»<sup>24</sup> de cette opération sur la baisse de la criminalité transnationale.

Par contre l'évaluation quantitative des actions terroristes dans le monde révèle que les terroristes utilisent très peu la mer<sup>25</sup> et, de ce fait, la Méditerranée n'est pas plus menacée aujourd'hui par le terrorisme maritime qu'avant 2001 ou que pendant la guerre froide.

Le risque terroriste ne coïncide pas avec la définition militaire de la menace: «*une intention hostile provenant d'une entité politique clairement identifiée*»<sup>26</sup>. Autant dire que la menace demeure abstraite et le risque reste potentiel du fait de sa capacité de nuisance asymétrique. Quelle est donc la configuration des risques terroristes maritimes en Méditerranée?

De prime abord le milieu marin en général est approprié à la prolifération du terrorisme en raison des contraintes juridiques qui font de la mer, notamment la haute mer, un espace de liberté pour les acteurs non-étatiques, et de fait pour les terroristes. La perméabilité des frontières maritimes et l'absence d'une puissance publique permanente en mer renforcent leur marge de manœuvre. Ce constat a une résonance toute particulière en Méditerranée compte tenu des spécificités de cet espace: son caractère semi-fermé ainsi que l'importance des routes maritimes qui le traversent renforce la dimension stratégique de ses accès, à savoir les détroits de Gibraltar et du Bosphore et le canal de Suez. On peut certainement imaginer une typologie des risques spécifiques à la Méditerranée regroupant les risques selon leur probabilité d'occurrence, la cible la plus vulnérable, l'importance des dommages qu'ils peuvent induire. Les risques encourus porteraient alors sur:

- 1- Les cibles mobiles, tels que les navires civils et même militaires. Il peut s'agir de prise d'otages ou d'attaques menées contre des navires dans le but d'endommager les infrastructures ou de créer de véritables catastrophes écologiques et humaines. En haute mer, les navires sont beaucoup moins vulnérables que dans les eaux intérieures. En effet, leur nombre peu élevé et leur dispersion réduisent le risque d'être

---

<sup>23</sup> Vice-amiral Roberto Cesaretti (Commandant de l'opération *Active Endeavour*), «Combattre le terrorisme en mer», *NATO Briefing*, juillet 2006.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p.4.

<sup>25</sup> Rik Coolsaet et Teun van de Voorde, «L'évolution du terrorisme en 2005: une évaluation statistique», *Note d'Analyse*, mars 2006, GRIP, Bruxelles.

<sup>26</sup> Cité par Jean Paul Hanon, «Militaires et lutte antiterroriste», *Cultures et Conflits*, No. 56, 2004.

repéré par des petites embarcations. Par contre dans les ports ou à proximité des côtes, les navires constituent des cibles idéales: «*Leurs mouvements sont connus à l'avance, ils évoluent à petite vitesse et leur capacité de manœuvre sont très réduites, les transformant en proies faciles pour de petites embarcations mobiles*»<sup>27</sup>.

- 2 - Les zones fixes comme les détroits, les canaux, les ports sont d'une vulnérabilité évidente. Les cibles mobiles peuvent y être utilisées comme moyen pour perpétrer un attentat. Même l'action effectuée avec peu de moyens pourrait entraîner un maximum de pertes, de dégâts et de panique: par exemple, attaquer un pétrolier avec une petite embarcation dans un passage obligé comme le détroit de Gibraltar ou le canal de Suez perturberait sans aucun doute les voies de communication commerciales<sup>28</sup>. L'effet de surprise, l'insuffisance des contrôles en raison du manque de moyens de certains Etats, des limites du droit international en matière de poursuite dans les eaux territoriales, sont autant de facteurs favorables à la multiplication des actes terroristes contre les cibles fixes.
- 3- La logistique comme moyen: il s'agit du risque le plus probable, voire le plus courant semble-t-il au vu de l'impossibilité de contrôler les milliers de navires qui partent des ports méditerranéens ou qui traversent la Méditerranée. Parmi les principaux facteurs de risques on peut citer: 1. l'utilisation d'une cargaison pour y transporter illégalement des personnes et/ou des armes classiques, nucléaires, chimiques ou biologiques; 2. la dissimulation de terroristes sous l'identité de marins ou parmi les migrants clandestins; 3. l'utilisation des recettes des transports maritimes pour financer des activités terroristes; 4. l'utilisation des navires pour le blanchiment d'argent destiné à des groupes terroristes; 5. l'interférence avec les réseaux illégaux transnationaux qui collaborent au narco-trafic et au trafic de migrants<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Alexis Willer, *Les aspects maritimes de la lutte contre le narco-trafic, le terrorisme et le trafic de migrants – l'exemple français*, Mémoire de DESS, 2002: <http://www.cedoc.defense.gouv.fr>, p.

<sup>28</sup> Alejandro del Valle Galvez, Rachid El Houdaïgui, *Las dimensiones internacionales del estrecho de Gibraltar*, Dykinson, S.L., Madrid, 2006. 361 p.

<sup>29</sup> «Sécurité maritime et terrorisme», *Bulletin*, Centre d'études des politiques étrangères et de sécurité, No. 71, Québec, 2004. 4 p.

## RISQUES SPECIFIQUES A LA MEDITERRANEE

### LES CIBLES MOBILES

Navires civils ou militaires

Effectuer des prises d'otages;  
Attaquer des navires de l'extérieur;  
Utiliser le navire comme une arme.

*Les navires sont plus vulnérables dans les eaux intérieures qu'en haute mer.*

### LES CIBLES FIXES

Détroits, ports, canaux

*Même l'action la plus minime en termes de moyens peut provoquer un maximum de pertes.*

### LA LOGISTIQUE COMME MOYEN

Utiliser la cargaison comme une cache d'armes conventionnelles, nucléaires, biologiques ou chimiques;  
Dissimuler des terroristes.

*Connexion avec les réseaux illégaux transnationaux (drogue et trafic de migrants).*

En résumé, le défi pour l'OTAN et ses partenaires en termes de lutte contre le terrorisme en Méditerranée réside dans la localisation, l'identification et la hiérarchisation de nombreux facteurs de risques; d'où l'importance et l'utilité des actions antiterroristes à vocation préventive effectuées dans le cadre de l'OAE.

### 2.1.2 Une opération antiterroriste à vocation défensive

En novembre 2002 l'OTAN s'est dotée du Concept militaire relatif à la défense contre le terrorisme<sup>30</sup> qui envisage l'action militaire dans quatre domaines: antiterrorisme (mesures défensives), contre-terrorisme (mesures offensives), gestion des conséquences d'une attaque terroriste, coopération militaire. L'OAE se réfère à ce concept et s'inscrit dans sa logique duale qui distingue l'antiterrorisme à vocation défensive du contre terrorisme à vocation offensive.

Depuis son lancement en octobre 2001, l'OAE maintient une posture défensive, donc préventive, destinée à éviter toute attaque terroriste en mer à travers l'adoption et le renforcement de mesures actives et passives.

<sup>30</sup> Concept militaire de l'OTAN relatif à la défense contre le terrorisme:  
<http://www.nato.int/ims/docu/terrorism-f.htm>.

Pour prévenir un acte terroriste il importe d'abord d'évaluer avec précision la situation. Les mesures passives comme l'information et le renseignement constituent donc le socle de l'OAE à travers le partage des données collectées en mer entre l'OTAN et les partenaires méditerranéens. L'objectif est de «mettre en place un système de collecte et d'analyse de l'information beaucoup plus efficace et de transformer le caractère de l'opération pour que, d'une opération appuyée par le renseignement, elle devienne une opération guidée par le renseignement»<sup>31</sup>. La lutte contre le terrorisme se joue en effet de plus en plus sur la maîtrise du renseignement de jour comme de nuit, le plus globalement possible et en s'appuyant sur les nouvelles technologies, notamment les techniques d'écoute et de surveillance des mouvements sur mer. Dans le domaine de l'information maritime, la généralisation du Système d'Identification Automatique (SIA) permettra d'avoir une visibilité du trafic maritime en Méditerranée. Il s'agit d'un système automatisé d'échanges de messages entre navires par radio VHF qui permet aux navires et aux systèmes de surveillance de connaître l'identité, le statut, la position et la route des navires présents dans la zone de navigation.

L'OTAN met également en place un système expérimental de mise en réseaux des informations non classées du SIA, appelé *Maritime Safety and Security Information System (MSSIS)*. Il est possible d'y intégrer des renseignements sur les activités portuaires et du littoral. Mais la configuration géopolitique, particulièrement les crises interétatiques dans certaines sous-régions de l'espace méditerranéen et la méfiance qui en découle, rendent difficile, voire impossible, tout partage multilatéral de ce type d'informations même non classées. Ceci dit, l'information échangée jusqu'à aujourd'hui porte essentiellement sur l'identification des navires suspects.

La seconde phase de prévention (mesures actives) renvoie au déploiement d'une force opérationnelle aéronavale en Méditerranée. Le SNMG2 (ex-STANAVFORMED) et le SNMG1 (ex-STANAVFORLANT) effectuent des rotations pour assurer la conduite de l'OAE sous le commandement des forces alliées de Naples (CC-Mer). Des forces supplémentaires sont fournies par les Alliés à titre volontaire.

---

<sup>31</sup> Discours du vice-amiral Roberto Cesaretti, Commandant de l'opération *Active Endeavour*, lors du symposium régional des marines militaires de la Méditerranée et de la mer Noire, 10-13 octobre 2006, Venise.

En 2001, le mandat de ces forces était réduit à l'identification des navires dans la zone orientale de la Méditerranée. Depuis mars 2003, l'escorte dans le détroit de Gibraltar des navires non militaires des pays membres de l'Alliance est autorisée<sup>32</sup> ainsi que les visites coopératives de navires suspects en haute mer. Ces inspections se déroulent conformément au droit international de la mer, c'est-à-dire avec le consentement du commandant du navire et de l'Etat du pavillon. En outre la zone d'opération a été élargie depuis mars 2004 à l'ensemble de la Méditerranée. L'objectif est d'exercer une présence accrue en Méditerranée de manière à dissuader les terroristes d'y perpétrer des attentats ou de s'en servir comme base logistique. En juillet 2006 les activités des forces de l'OAE ont eu pour résultat l'interpellation de quelques 81.000 navires, l'arraisonnement de 102 navires et l'escorte de 488 navires marchands dans le détroit de Gibraltar<sup>33</sup>. Par ailleurs, les forces affiliées sont intervenues à plusieurs reprises pour des opérations de sauvetage de civils et de restriction de l'immigration clandestine.

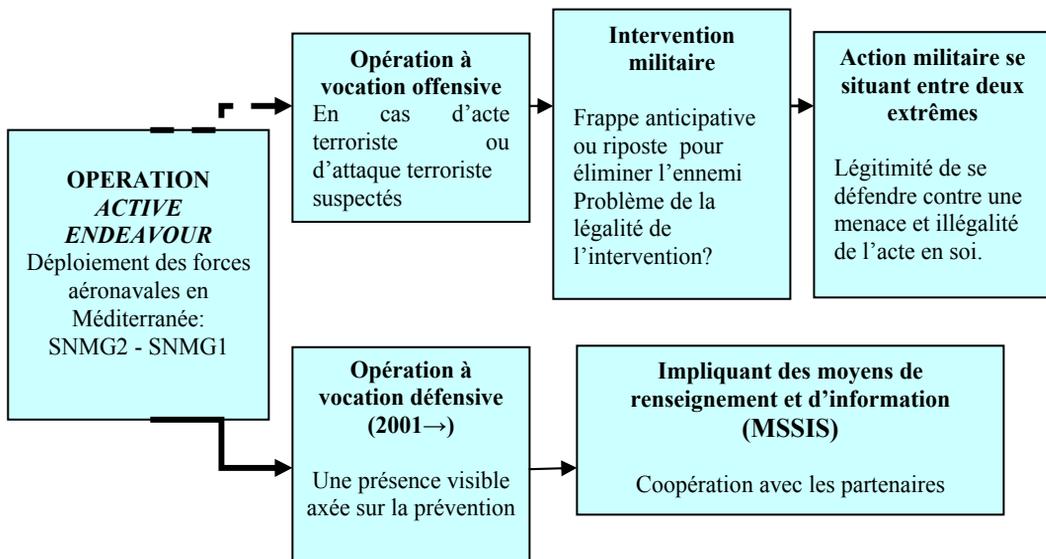
Il s'agit bien d'une opération de police maritime menée par des forces militaires, uniquement en haute mer, dans la mesure où la défense des eaux territoriales demeure la prérogative des pays littoraux. Ces forces assurent donc une présence visible axée sur la prévention mais elles peuvent également intervenir rapidement en cas de nécessité, l'étape purement militaire mettant l'OAE dans une posture offensive.

---

<sup>32</sup> Ces opérations sont aujourd'hui suspendues mais elles peuvent reprendre dès qu'un Etat membre de l'Alliance en fera la demande.

<sup>33</sup> «Combattre le terrorisme en mer», op.cit. p.4.

## LA DOUBLE DIMENSION DE L'OPERATION *ACTIVE ENDEAVOUR*



- . - - ➤** Action probable d'anticipation ou de réponse contre un acte terroriste
- Action ininterrompue de l'OAE
- Portée

### 2.1.3 Une opération contre le terrorisme à vocation offensive

Paradoxalement pour l'OAE, le danger représenté par le terrorisme en Méditerranée ne peut donc être appréhendé comme une menace immédiate et tangible. Dans le même temps il suffit qu'un acte terroriste survienne, quelle qu'en soit l'intensité, pour provoquer un changement significatif dans le déroulement de l'opération. Dans une telle éventualité l'OAE prendrait une autre dimension: l'usage du feu contre un navire ou l'intervention militaire, même légale, contre un Etat failli, ne contrôlant pas une partie de son territoire terrestre ou maritime, pourrait impulser une nouvelle dynamique militaire en Méditerranée.

L'OTAN est-elle prête à franchir ce pas? Si oui, dans quelles conditions? Sur la base de quels arguments? L'OTAN insiste pour que ses actions offensives reposent «*sur des bases juridiques saines et (...) pleinement conformes aux dispositions de la Charte des Nations Unies et à toutes les normes internationales applicables...*»<sup>34</sup>. Or le Conseil de sécurité autorise rarement les interventions militaires préventives ou punitives. En outre se pose le problème du consensus politique au sein de l'Alliance sur les modalités du recours à la force armée comme moyen de défense contre le terrorisme<sup>35</sup>.

Hormis ces deux facteurs de blocage, l'Alliance, à travers le *concept militaire relatif à la défense contre le terrorisme*<sup>36</sup>, n'exclut pas la possibilité de frappes anticipées pour contrer une menace terroriste «*partout où cela est nécessaire*» et conformément aux décisions du Conseil de l'Atlantique Nord<sup>37</sup>. C'est cette instance qui doit évaluer la situation en fonction de trois critères: nécessité, proportionnalité et imminence. C'est pourquoi, depuis octobre 2006, l'OTAN s'est dotée d'une force de réaction opérationnelle (FRO) intervenant désormais dans le cadre de l'OAE.

Dans ces conditions une frappe anticipative est-elle possible dans le cadre de l'OAE? Mis à part l'interminable conflit israélo-palestinien et la situation politique libanaise, aucun des Etats du pourtour méditerranéen n'est en situation de déliquescence politique; le risque que

<sup>34</sup> Concept militaire relatif à la défense contre le terrorisme: <http://www.nato.int/ims/docu/terrorism-f.htm>.

<sup>35</sup> Pour plus de détails voir le rapport de Bert Koenders, «L'OTAN et le recours à la force armée», *Assemblée parlementaire de l'OTAN*, 2004, (165 PC 04 F).

<sup>36</sup> Concept militaire relatif à la défense contre le terrorisme, op. cit.

<sup>37</sup> Ibidem, p. 6.

des terroristes s'installent librement sur un territoire est inexistant de même que le terrorisme parrainé par un Etat de la région est peu vraisemblable. Il reste que certaines situations pourraient déclencher une action anticipative selon les trois critères cités plus haut: par exemple, un navire suspect en haute mer battant ou non pavillon d'un Etat partenaire qui refuse une inspection; un Etat du DM qui refuse de donner suite aux demandes de l'OTAN (droit de poursuite) concernant un navire suspect se trouvant dans ses eaux territoriales... Les scénarii sont multiples et variés mais ils posent tous la question de savoir si l'OTAN est en mesure de déclencher une frappe anticipative en violation du droit de la mer et sans l'avis du Conseil de sécurité?

Sur le plan politique, aucune déclaration ou disposition de la doctrine militaire de l'Alliance ne renvoie expressément à cette option. Cependant quelques indices disparates mais révélateurs nous laissent penser que cette option fait son chemin au sein de certains gouvernements. Ainsi, la France, dans sa «programmation militaire» mentionne la «capacité d'anticipation» et la faculté de procéder à des frappes anticipatives dans des cas précis. De même la Russie se réserve le droit d'user de telles frappes si ses intérêts vitaux sont menacés<sup>38</sup>.

Dans son rapport, *L'Otan et le recours à la force armée*, Bert Koenders mentionne que: «Dès lors que les pays membres de l'Alliance partagent les mêmes valeurs, toute action militaire de l'OTAN dépourvue d'un mandat de l'ONU doit s'appuyer sur une base juridique justifiant l'intervention (par exemple, de précédentes résolutions du Conseil de sécurité)». Cette idée est largement diffusée parmi les experts qui soutiennent que la résolution 1373 du Conseil de sécurité (21 septembre 2001) s'applique à des actes de violence terroriste futurs. Ils mettent également en avant la campagne du Kosovo pour appuyer leur argument.

Cela étant, toute action anticipative de l'OTAN dans le cadre de l'OAE, qu'elle soit préventive ou préemptive, oscillerait entre deux extrêmes: la légitimité de se défendre contre une menace tangible; et l'illégalité d'une action de force décidée sans l'aval du Conseil de Sécurité.

---

<sup>38</sup> Karl-Heinz Kamp, "The Need to Adapt NATO's Strategic Concept", *NDC Occasional Paper*, No. 9, November 2005, Collège de Défense de l'OTAN, Rome.

## 2.2 Un cadre juridique international contraignant

L'OAE intervient en effet dans un champ régulé par le droit international. Il s'agit d'une opération de contrôle maritime soumise aux dispositions contraignantes des instruments juridiques maritimes internationaux et aux aléas du débat sur l'emploi de la force en matière de lutte contre le terrorisme transnational.

### 2.2.1 Les dispositions du droit de la mer

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM) signée à Montegay Bay le 10 décembre 1982<sup>39</sup> consacre le découpage de l'espace maritime en plusieurs catégories juridiques obéissant à des règles différentes. Elle stipule que tout Etat côtier exerce sa souveraineté nationale à la fois sur les eaux des ports et des rades qui forment ses eaux intérieures et sur la zone adjacente aux côtes, désignée sous le nom de mer territoriale, dont la largeur ne peut excéder 12 milles marins (soit un peu plus de 22 km). La souveraineté des Etats ne s'exerce pas uniquement sur la colonne d'eau mais également sur les fonds marins et leur sous-sol ainsi que sur l'espace aérien qui couvre la mer territoriale. L'Etat côtier a cependant l'obligation de garantir le «droit de passage inoffensif» aux navires étrangers, qu'ils soient marchands ou militaires. La CNUDM reconnaît aux Etats côtiers des droits et des pouvoirs limités dans les zones maritimes sous juridiction nationale, le plateau continental<sup>40</sup> et la zone économique exclusive (ZEE). La ZEE (article 57) n'acquiert une existence juridique que si l'Etat côtier l'a expressément décidé. Dans cette zone, qui peut s'étendre jusqu'à 200 milles marins (environ 370 km) au large des lignes de base de la mer territoriale, l'Etat exerce des droits souverains limités, essentiellement d'ordre économique et scientifique. Il doit respecter la liberté de navigation des autres Etats mais dispose de prérogatives circonscrites au pouvoir d'enquêter, d'inspecter, d'arrêter et d'engager des procédures judiciaires contre des navires étrangers conformément à l'article 73 de la CNUDM. Certains observateurs soutiennent que la liberté de navigation dans la ZEE permet

<sup>39</sup> En vigueur depuis le 16 novembre 1994, elle lie actuellement 148 Etats, à l'exception notable des Etats-Unis, de la Corée du Nord, de l'Iran, d'Israël, de la Libye, du Maroc, de la Thaïlande et de la Turquie.

<sup>40</sup> Nous excluons de ce développement le plateau continental puisqu'il ne relève pas de la problématique de notre étude.

aussi l'exercice de manœuvres navales à condition qu'elles ne portent pas atteinte au droit et à la juridiction de l'Etat côtier concerné<sup>41</sup>.

Par ailleurs, la CNDUM consacre la liberté de navigation en haute mer, c'est-à-dire dans la zone de la mer située à la limite extérieure de la ZEE. Le principe de liberté est la conséquence nécessaire de l'absence de souveraineté territoriale des Etats sur la haute mer. Il consacre, entre autre, la liberté en matière de navigation (article 87) dont l'exercice dépend néanmoins de certaines conditions: l'exercice des libertés reconnues suppose que les navires aient un lieu de rattachement à un Etat qui correspond, en terme juridique, à l'attribution d'un pavillon. «L'Etat du pavillon» a l'obligation de contrôler et de veiller à ce que son navire remplisse correctement les diverses obligations qui lui incombent. Les navires se trouvant en haute mer sont soumis exclusivement aux lois et aux règlements de l'Etat dont ils arborent le pavillon. Par conséquent, il n'est pas permis d'inspecter ces navires par la force et sans le consentement de l'Etat du pavillon, à quelques exceptions près, telles que la lutte contre la piraterie et, sous certaines conditions, la répression du trafic de stupéfiants, les risques avérés de pollution et le droit de poursuite en haute mer. Soulignons que la CNDUM ne fait en aucun cas référence au terrorisme.

Ce qui fait que la mer, particulièrement la haute mer, reste une zone de liberté pour les acteurs non-étatiques mal intentionnés.

Le cas de la Méditerranée est symptomatique de ce vide juridique. La mer Méditerranée est une mer intracontinentale presque fermée qui s'étend sur une superficie d'environ 2,5 millions de kilomètres carrés entourée de 21 pays. L'une de ses caractéristiques est que 80% de ses eaux sont sous le régime de haute mer. Des facteurs géopolitiques (problèmes de délimitations) incitent les Etats côtiers à éviter de revendiquer une zone économique exclusive<sup>42</sup>. Il s'ensuit que la zone de haute mer est bien plus proche de la mer territoriale que partout ailleurs, ce qui oblige les Etats riverains à une coopération étroite et intense.

---

<sup>41</sup> Jean-Pierre Quéneudec, «Unité et diversité des espaces maritimes», *Questions Internationales*, Paris, No. 14, juillet-août 2005, p.23.

<sup>42</sup> Claudiane Chevalier, *Gouvernance de la mer Méditerranée: régime juridique et prospectives*, Centre de Coopération pour la Méditerranée, 2005, 94 p.

## CARACTERISTIQUES JURIDIQUES DE LA MEDITERRANEE

80% des eaux de la Méditerranée sont sous régime de haute mer.

Les navires sont soumis aux lois et règlements de l'Etat dont ils arborent le pavillon.

Il n'est pas permis d'inspecter les navires sans le consentement de l'Etat pavillon, sauf dans les cas de lutte contre la piraterie, le trafic illicite de stupéfiants et la prévention de la pollution.

Etant donné que la zone de haute mer est plus proche de la mer territoriale en Méditerranée, la coopération est indispensable pour éviter tout débordement.

## 2.2.2 La Convention de Rome<sup>43</sup> et le protocole de 2005

L'attaque de l'*Achille Lauro* a conduit l'Organisation Maritime Internationale (OMI) à adopter une Convention (Rome, 10 mars 1988) pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime à laquelle est joint le protocole conclu à la même date pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental. De façon générale, la Convention de Rome interdit toute une gamme d'actes de violence dirigés contre les navires ou la navigation maritime. En particulier, il est interdit de détourner un navire ou d'en exercer le contrôle par la violence ou la menace de violence, de commettre un acte de violence à l'encontre d'une personne se trouvant à bord d'un navire, de détruire ou d'endommager un navire ou sa cargaison, de placer sur un navire un dispositif ou une substance propre à détruire le navire ou à causer des dommages au navire. Sont considérées comme infractions à la Convention les meurtres ou les blessures présentant un lien de connexité avec les infractions précédentes. Toutes ces infractions (à l'exception du détournement et du meurtre ou des blessures) sont de nature à compromettre la sécurité de navigation du navire. Sur le plan pénal, la Convention de Rome reconnaît aux Etats-parties la compétence pénale pour réprimer ces infractions. Elle oblige par ailleurs l'Etat-partie sur le territoire duquel se trouve l'auteur présumé d'une infraction, à l'extrader vers l'un des Etats-parties ayant compétence s'il ne soumet pas l'affaire à ses tribunaux.

Bien que la Convention de Rome couvre un large nombre d'actes illicites, elle contient cependant un certain nombre de lacunes. Tout d'abord, elle n'aborde pas l'utilisation d'un navire comme d'une arme et n'autorise pas un navire de guerre à intervenir contre un navire étranger, suspect ou détourné par des terroristes, qui demeure en haute mer sous la seule juridiction de l'Etat du pavillon. Ensuite, la Convention n'octroie pas de véritable compétence universelle sur les infractions car les États-parties doivent avoir un lien direct avec celles-ci afin de pouvoir établir leur compétence. Enfin, la portée de la Convention reste limitée puisqu'elle ne s'applique qu'aux Etats-parties.

Il a fallu attendre les attentats du 11 septembre 2001 pour que l'OMI se décide à engager une réflexion sur de nouvelles propositions

---

<sup>43</sup> Convention pour la répression des actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime.

afin d'améliorer la sûreté du transport maritime et de renforcer la lutte contre le terrorisme maritime.

Le protocole de la Convention de Rome (2005) qui n'est pas encore entré en vigueur, prévoit de nouvelles règles. Premièrement, il ajoute à ladite Convention un article 3-bis selon lequel commet une infraction -au sens de la Convention de Rome- *«toute personne qui, illicitement et délibérément, commet l'un des actes énumérés lorsque cet acte a pour objet, au moyen d'un navire, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque.»* Deuxièmement, l'article 11-bis du protocole stipule qu'aux fins de l'extradition, aucune des infractions visées ne doit être considérée comme une infraction politique; l'article 12-bis définit dans quelles conditions une personne détenue ou purgeant une peine sur le territoire d'un Etat-partie peut être transférée dans un autre Etat-partie à des fins d'identification ou de témoignage. Troisièmement, l'article 8-bis porte sur les dispositions permettant l'arraisonnement par un Etat-partie d'un navire d'un autre Etat-partie soupçonné d'avoir commis l'une des infractions figurant dans la Convention. L'Etat du pavillon doit donner son autorisation et garantir sa coopération avant que l'arraisonnement n'ait lieu. Ces nouvelles règles représentent certes un progrès important dans la lutte contre le terrorisme, mais la persistance de certaines lacunes nous amène à relativiser l'apport du protocole de 2005: il n'engage que les Etats-parties et demeure très respectueux de la loi du pavillon.

### **2.2.3 Les pratiques émergentes en matière de recours à la force militaire contre le terrorisme**

Le recours à la force contre le terrorisme soulève au moins deux problèmes majeurs:

- 1- la pertinence de l'appellation «guerre contre le terrorisme»;
- 2- la légalité ou non d'un recours à la force armée, sans l'autorisation du Conseil de sécurité des Nations Unies, contre le navire d'un Etat tiers, cible d'acte terroriste en haute mer, ou contre un Etat supposé aider le terrorisme.

Nous avons abordé précédemment les insuffisances des instruments internationaux en matière de lutte contre le terrorisme

international en mer. Ces questions débattues au sein des organisations internationales, des gouvernements et des instances académiques, peuvent se résumer comme suit: le terme «guerre mondiale contre le terrorisme» a-t-il une portée juridique? Le principe de légitime défense est-il approprié au contexte du terrorisme international? Le droit international humanitaire s'applique-t-il à la «guerre contre le terrorisme»? Quel serait le statut des personnes détenues dans le cadre d'une opération maritime contre le terrorisme? Quelles solutions pour adapter les instruments internationaux maritimes aux contraintes de la lutte contre le terrorisme?

Les événements du 11 septembre ont enclenché une dynamique normative et institutionnelle débouchant sur diverses mesures visant à renforcer le développement des capacités face à une nouvelle forme de menace. L'ONU a adopté des résolutions et lancé une panoplie de dispositions afin de donner un prolongement aux douze conventions existantes.

La résolution 1373 du 28 septembre 2001 qui crée le Comité contre le terrorisme (CCT) impose aux Etats des obligations novatrices dont les mesures les plus importantes sont: la prévention et la répression du financement du terrorisme; la prévention et l'incrimination des actes de terrorisme; le renforcement de la coopération internationale et la ratification des douze conventions globales contre le terrorisme<sup>44</sup>. La portée obligatoire de cette résolution a provoqué un effet d'entraînement dans la plupart des Etats et des organisations internationales: l'Union européenne et l'OTAN par exemple considèrent cette résolution comme le fondement de leurs actions face au terrorisme; un nombre important d'Etats a promulgué ou est en train de mettre en place des lois spéciales contre le terrorisme<sup>45</sup>.

Cette communion internationale autour de la résolution 1373 se heurte, sur le plan politique, au désaccord de fond qui oppose les Etats sur l'application du principe de légitime défense à la «guerre contre le terrorisme». La ligne de démarcation est à la fois verticale (Nord-Sud) et horizontale (ONG-grandes puissances)<sup>46</sup>. Les défenseurs de la thèse partent du constat selon lequel les Etats n'ont plus le monopole de la guerre puisque les attentats du 11 septembre ont démontré que des actions

---

<sup>44</sup> La résolution 1373 est composée du préambule et de 9 paragraphes opératifs.

<sup>45</sup> Comité contre le terrorisme de l'ONU: <http://www.un.org/french/docs/sc/committees/1373/>

<sup>46</sup> Voir Comité International de la Croix-Rouge (CICR), «Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, (extrait de Rapport), Vol. 86, No. 853, 2004, pp. 245-277.

analogues à des actions guerrières tout aussi menaçantes pour la paix et la sécurité internationales peuvent être dirigées avec professionnalisme par un réseau international terroriste. Du coup le modèle de maintien de l'ordre appliqué actuellement à la lutte contre les actes terroristes tant au niveau national qu'international n'est plus approprié: selon cette thèse le modèle d'application du droit revient à des actions punitives plutôt que préventives et les procédures d'extradition ne sont pas fiables en raison d'obstacles politiques et administratifs récurrents. Pour les partisans de cette thèse, le principe de légitime défense s'applique à la «guerre contre le terrorisme» ce qui requiert l'application du droit des conflits armés «rénové» selon lequel les personnes soupçonnées d'actes terroristes sont des «combattant ennemis»<sup>47</sup> susceptibles d'attaque directe, et, une fois capturées, de poursuite judiciaire pour crime de guerre.

Ceux qui s'opposent à cette thèse<sup>48</sup> soutiennent au contraire que la lutte contre le terrorisme est différente d'un conflit armé au sens juridique du terme. Par conséquent, les auteurs des actes terroristes tombent sous le coup du droit humanitaire. Ils doivent être arrêtés, extradés et jugés pour leur crime conformément aux normes internationales en matière de droits de l'homme, du droit pénal international ou du droit national. Cette thèse introduit toutefois une nuance lorsqu'elle avance qu'en l'absence de preuves concrètes qui permettraient d'approfondir les analyses juridiques, les actes de terrorisme transnational et les réponses qui leur sont apportées doivent être traitées au cas par cas. Dans certains cas (intervention en Afghanistan), la violence du conflit devra être couverte par le droit international humanitaire<sup>49</sup>.

Ce débat se projette dans la lutte contre le terrorisme en mer sous forme de pistes de réflexions portant sur les lacunes des instruments internationaux du droit maritime. Rüdiger Wolfrum, président du Tribunal international du droit de la mer, propose une série d'hypothèses concernant les mesures prises par l'Etat du pavillon ou pour son compte, à l'encontre des navires capturés par des terroristes<sup>50</sup>:

---

<sup>47</sup> Cette thèse trouve son expression pratique dans les interventions en Afghanistan et en Irak.

<sup>48</sup> Notamment des ONG telles que le Comité international de la Croix- Rouge et la Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme.

<sup>49</sup> CICR, *op.cit.* p. 269.

<sup>50</sup> «La lutte contre le terrorisme en mer: moyens et limites du droit international », le 13 avril 2006: <http://www.itlos.org/>

- Premièrement, il soutient que lorsque des terroristes ont pris le contrôle d'un navire et veulent l'utiliser comme une arme, l'Etat du pavillon est tenu d'intervenir conformément aux résolutions 1368 et 1373 du Conseil de sécurité. Si l'Etat en question n'est pas en mesure d'intervenir, il est tenu de recourir à l'assistance d'Etats tiers.
- Deuxièmement, il soutient que l'obligation d'intervenir contre un navire dont les terroristes ont pris le contrôle, peut être fondée sur le principe de la sauvegarde de la vie humaine qui relève du régime international de la protection des droits de l'homme.
- Troisièmement, il invite à se pencher sur la question de savoir pourquoi et dans quelles conditions les navires capturés par des terroristes perdent leur nationalité.

On voit bien que la pratique du droit international en matière de lutte contre le terrorisme connaît une mutation difficile dans la mesure où les questions en suspens concernent les principes de la souveraineté nationale, de la légitime défense et de l'égalité juridique des Etats. Ces principes constituent le socle de l'équilibre juridique international indispensable au maintien de la stabilité mondiale.

### CHAPITRE III

## QUELQUES PISTES POUR VALORISER LA CONTRIBUTION DES PAYS DU DIALOGUE MEDITERRANEEN A L'OPERATION *ACTIVE ENDEAVOUR*

Le Maroc, l'Algérie et Israël ont fait part de leur décision de participer à l'OAE lors de la réunion de Rabat (OTAN+7) les 6 et 7 avril 2006<sup>51</sup>. Les observateurs qualifient cette décision d'événement important reflétant un consensus de plus en plus grand dans la région, malgré les différends et les contentieux en cours.

Aujourd'hui, le processus de négociation aborde sa phase la plus complexe et politiquement la plus sensible. Les conditions de l'OTAN sont déterminées principalement par ses priorités en matière de lutte contre le terrorisme, par les exigences techniques de l'opération et par le souci des équilibres géopolitiques. Pour les pays du DM, les facteurs déterminant leur contribution à l'OAE concernent la portée politique de la clause de défense collective relevant de l'article 5 du Traité de Washington, la perception des opinions publiques nationales et les enjeux géopolitiques régionaux. Sur le plan pratique, plusieurs interrogations existent, mais quatre d'entre elles revêtent une importance capitale pour les partenaires méditerranéens:

- la transparence du système de partage des renseignements, notamment le *Maritime Safety and Security Information System (MSSIS)*;
- le soutien technique et financier éventuel;
- les zones d'intervention des unités navales et des aéronefs;
- les modalités de participation (multilatérale-globale, multilatérale-sous régionale, bilatérale).

Les problèmes qui se posent à ce stade appellent des solutions qui auront des effets très immédiats sur les relations entre l'OTAN et ses partenaires. En fonction de la nature de ces solutions, le processus

---

<sup>51</sup> D'autres pays partenaires de l'OTAN (Croatie, Géorgie et Suède) ont également fait part de leur désir de participer à l'opération. La Russie, l'Ukraine et Israël ont signé un accord de participation.

d'insertion des partenaires dans l'OAE connaîtra une issue plus ou moins positive.

### **3.1 Les contraintes inhérentes à la contribution des partenaires et le jeu de l'argumentaire**

Un ensemble de facteurs intervient dans le cheminement décisionnel relatif à l'implication des pays du DM dans l'OAE.

Il s'agit tout d'abord d'une opération de défense collective, initialement axée sur les pays membres. Ensuite les contraintes géopolitiques de la région limitent le cadre de la participation. Enfin, l'opinion publique des pays arabes est traditionnellement critique vis-à-vis des relations avec l'OTAN.

En plus de ces difficultés, les pays du DM nourrissent une véritable obsession de leur rang et de leur statut.

#### **3.1.1 Les enjeux de l'article 5**

Dans l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord (Washington, 1957), les Alliées *«conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles (...) sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que (...) chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt (...) telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord...»*.

Les deux déclarations du Conseil de l'Atlantique Nord des 11 et 12 septembre 2001 clarifient les tenants et les aboutissants de la clause de défense collective qui établit une ligne de démarcation stratégique entre l'Occident et le reste du monde.

De ce fait, l'OAE est perçue par les partenaires méditerranéens, les pays arabes notamment, comme une opération de défense collective occidentale tirant sa légitimité d'une disposition interne à l'Alliance. Les inquiétudes et la méfiance dont font preuve ces pays peuvent se résumer comme suit<sup>52</sup>:

---

<sup>52</sup> Cette présentation est faite sur la base d'un ensemble d'entretiens que nous avons réalisés avec des hauts fonctionnaires des pays du Dialogue méditerranéen

- le lancement de l'OAE est une décision unilatérale de l'OTAN qui a omis d'en informer les pays partenaires. C'est pourquoi la lutte contre le terrorisme en Méditerranée est le combat de l'Alliance. A ce titre, aucune visibilité n'existe sur des garanties assurant que l'OTAN demandera l'autorisation du Conseil de sécurité des Nations unies pour une éventuelle action militaire offensive dans le cadre de l'OAE. Ceci démontre que l'Alliance n'est soucieuse que de ses propres intérêts et de son ordre du jour sécuritaire.
- l'OAE a pour champ d'intervention la Méditerranée. Or, il s'agit d'une mer semi-fermée dont la haute mer est limitée. Les forces navales de l'OTAN opérant uniquement dans la haute mer pourraient exiger la coopération des Etats du Sud. La présence permanente des forces otaniennes en mer et leur passage dans les lieux de circulation obligée -comme le détroit de Gibraltar- sont perçus comme une démonstration de force qui isole les pays de la rive Sud.
- cette opération est fondée sur une vision ethnocentrique de la menace terroriste, véhiculée par un discours ferme qui oublie de reconnaître que le terrorisme touche toutes les sociétés aussi bien dans le monde arabe qu'en Occident.
- si la mission fondamentale de l'OTAN reste la défense collective de ses membres, ainsi que disposé à l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord, il faut cependant constater que la riposte «automatique» de l'Alliance aux attaques du 11 septembre et les huit initiatives mises en place ultérieurement -dont l'OAE- attestent que cette organisation peut intervenir hors zone.
- la lutte contre le terrorisme dans le cadre de l'OAE et de l'article 5 permet subrepticement à l'OTAN de retrouver une légitimité incontestable dans l'après-guerre froide.

Ainsi, les réserves de certains pays du DM au sujet de leur participation à l'OAE restent entières. Malgré ces réticences, certains pays du Maghreb regardent vers l'OTAN, et notamment l'OAE, dans la mesure où il s'agit de la seule structure militaire opérationnelle dynamisée par les Etats-Unis dans l'espace méditerranéen.

### 3.1.2 Les vicissitudes géopolitiques

Le Maghreb et le Proche-Orient sont des espaces géopolitiques dépourvus «de sens» dans l'acception de Zaki Laïdi<sup>53</sup>. Autrement dit, les divergences d'intérêts géopolitiques entre les Etats (Maroc-Algérie, Israël-monde arabe) ainsi que leur engagement dans des processus sociologiquement, politiquement, économiquement et culturellement très complexes de «construction de l'Etat»<sup>54</sup> ne les prédisposent pas à se projeter collectivement ne serait-ce que sur l'espace méditerranéen. Ces Etats perçoivent encore avec méfiance les partages ou les transferts de compétences à l'échelon supranational. Ils sont par ailleurs conscients que leurs partenaires du nord de la Méditerranée forment une entité homogène, pacifiée, fondée sur une communauté de valeurs et intégrée dans un vaste système institutionnel (Union européenne, OTAN).

Dans ce contexte, la politique étrangère de ces Etats répond à trois caractéristiques structurelles: la fragilité intérieure, la vulnérabilité régionale et les contraintes et/ou les opportunités de la dynamique mondiale<sup>55</sup>. Toute initiative d'ordre sécuritaire venant du Nord, telle que l'OAE, est toujours interprétée et évaluée à l'aune de ces trois facteurs.

L'implication du Maroc, de l'Algérie et d'Israël dans l'OAE ne s'inscrit pas pour autant dans une perspective belliqueuse ou défensive mais a pour objectif d'intégrer la nouvelle dynamique enclenchée par l'OTAN en Méditerranée depuis 2001. Même si le Maghreb est loin d'être le principal volet défensif de l'Alliance en Méditerranée, la participation du Maroc et de l'Algérie en particulier peut constituer un premier pas dans cette direction. Les menaces terroristes pesant sur la Méditerranée et sur le sud du Sahara font que l'Afrique du Nord rejoint le giron atlantiste sur ses flancs méditerranéen et saharien.

Cependant des problèmes inhérents à la situation conflictuelle au Moyen-Orient et au Maghreb risquent de surgir lors de la finalisation de la participation du Maroc, de l'Algérie et d'Israël à l'OAE. En effet, l'idée

---

<sup>53</sup> Zaki Laïdi, *Un monde privé de sens*, Hachette, Paris, 2006, 330 p.

<sup>54</sup> Cette hypothèse peut être mise en relation avec les travaux scientifiques indiquant l'importance de la politique étrangère dans la formation et la consolidation de l'Etat-nation. Voir Bahgat Korany (et autres), *The Many Faces of National Security in the Arab World*, Montréal, Macmillan, 1993, 322 p. Voir aussi Rachid El Houdaïgui, *Le rôle des acteurs non-étatiques dans la production de la politique étrangère dans le monde arabe*, étude réalisée pour le compte de la Commission des affaires étrangères du Parlement européen, secrétariat général, Bruxelles, avril 2006.

<sup>55</sup> Rachid El Houdaïgui, op. cit., p. 5.

de l'Alliance est de redéfinir les menaces stratégiques pour ensuite socialiser, par la négociation et le dialogue, les pays concernés: soit en participant conjointement aux opérations maritimes de lutte contre le terrorisme, soit en impulsant un dialogue sur les questions de sécurité.

Reste à souligner que ces pays qui entretiennent des relations suivies avec les puissances occidentales, doivent également être rassurés sur l'absence de contradictions ou de conflits d'intérêts entre leurs futurs engagements au sein de l'OAE et leurs engagements bilatéraux avec ces puissances.

### 3.1.3 Les perceptions des opinions publiques

On ne peut nier l'importance grandissante du binôme média-opinion publique dans le monde arabe et notamment au Maghreb<sup>56</sup>. Beaucoup plus délicate est l'évaluation de son influence, surtout dans le domaine de la politique étrangère. En effet, l'absence d'élections démocratiques et la rareté des consultations référendaires sur les questions internationales ôtent aux peuples arabes toute possibilité de débattre et de s'exprimer sur la politique internationale de leurs gouvernants. En revanche, l'apparition de médias indépendants au niveau national et régional a relancé le débat politique et la réflexion critique, contribuant ainsi à l'émergence d'un espace public arabe transcendant les frontières et par-là même le contrôle des Etats. Les chaînes d'information satellitaires comme *Aljazeera* ou *Alarabia* constituent des fora ouverts aux acteurs non étatiques notamment, et de redoutables faiseurs d'opinion. La presse écrite indépendante<sup>57</sup> maintient une politique éditorialiste critique à l'égard des pouvoirs, susceptible, à long terme, de structurer un discours alternatif et de façonner une opinion publique dynamique. Les transformations structurelles qu'ont connues les sociétés arabes (alphabétisation, urbanisation, etc.) et l'épuisement de la légitimité des pouvoirs ont accéléré l'autonomisation des opinions publiques. Désormais, l'idée que les gouvernements arabes représentent leur peuple ne fait plus illusion. Ceux-ci prennent de plus en plus en compte les

---

<sup>56</sup> Voir à ce propos Bertrand Ginet, *Médias et information dans le monde arabe: les nouveaux héritages de la démocratisation?*, Fédération Internationale des Journalistes, Bruxelles, 2005, 65.p.

<sup>57</sup> *Le Journalhebdou, Telquel* (Maroc), *Alhayat, Alquds al Arabi* (London), *Al Watan* (Algérie), *Akher Khabar* (Egypte), *Al-Hilal, Al-Arab Al-Youm* (Jordanie).

tendances des opinions publiques, sans pour autant en faire un facteur déterminant de la décision stratégique.

Le registre des relations avec l'OTAN subit les réticences de l'opinion publique arabe qui conserve majoritairement une vision négative de l'Alliance. Cette vision s'explique à la fois par des facteurs historiques et géopolitiques mais aussi par l'opinion communément admise sur la nature et les objectifs de l'Alliance<sup>58</sup> que l'on peut résumer ainsi:

- l'identité de l'OTAN est la somme des identités des puissances occidentales qui ont créé l'Alliance. L'Alliance se résume aux membres majeurs de l'OTAN, à savoir les Etats-Unis, la Grande Bretagne, et la France;
- l'Alliance est perçue comme une entité agressive, dédiée à la promotion de la sécurité et des intérêts politiques de l'Occident. Cette perception s'est renforcée avec le lancement de l'OAE<sup>59</sup>;
- l'OTAN est la première bénéficiaire du DM ce qui lui permet de pénétrer dans les eaux de ses partenaires dont «l'arsenal et les programmes d'armement étaient l'objet de prudence et de crainte». Au Maroc, par exemple, l'Association marocaine des droits de l'homme (AMDH) ainsi que deux partis politiques -la Voie Démocratique et le Parti d'avant-garde démocratique et socialiste- ont organisé un sit-in de protestation contre la réunion du conseil de l'OTAN à Rabat, les 5 et 6 avril 2006.

Quelle que soit la portée de l'opinion arabe, il faut relativiser sa capacité à exercer une influence sur les gouvernements telle qu'elle les oblige à renoncer à une initiative stratégique multinationale ou à un engagement de politique étrangère. Les pays arabes de la Méditerranée placent en fait l'intérêt national au-dessus de toute autre considération politique.

### **3.1.4 Un choix conforme au rang et au statut**

Si les Etats s'expriment au travers de leur politique étrangère, cette dernière est autant le fruit d'une appréciation objective de la réalité que la somme de perceptions subjectives. On constate que le rang et le

---

<sup>58</sup> Mustafa Alani, «La perception de l'OTAN par le monde arabe», *Revue de l'OTAN*, Hiver 2005.

<sup>59</sup> Rashid Khashana, «L'OTAN et l'Afrique du Nord», *Al-Hayat* (en arabe), 15 septembre 2003.

statut d'un Etat sont fonction de l'idée que s'en font ses élites. Cette dimension psychologique est prédominante dans le comportement international des pays du DM. A partir des assertions utilisées par un ensemble de décideurs politiques<sup>60</sup> du pourtour méditerranéen, nous avons pu déterminer la place qu'ils attribuent à leur pays dans le dialogue avec l'OTAN.

Le Maroc, l'Algérie et Israël évoquent le plus souvent leur statut en termes de puissance influente capable de jouer le rôle d'interlocuteur régional de l'OTAN. La Tunisie et l'Egypte se limitent à souligner «l'importance stratégique des relations avec l'OTAN». Par contre, tous parlent d'une même voix pour arguer de leur engagement indéfectible dans la lutte contre le terrorisme en soulignant au passage l'utilité de la coopération avec les organisations internationales (ONU, Union européenne, OTAN).

Nous présentons ci-dessous le cas de trois pays du DM qui ont manifesté leur intérêt pour l'OAE ainsi que celui de l'Egypte en raison de son poids dans la sous-région:

- Le Maroc considère ses relations actuelles avec l'OTAN comme une constante de sa politique étrangère. Elles s'inscrivent dans une démarche dans laquelle l'Occident est un allié de poids et un espace-ressource en terme économique, militaire et politique<sup>61</sup>. L'adhésion du Maroc au DM dès son lancement en 1994 et sa participation à la force de stabilisation en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo dénotent la volonté de Rabat d'occuper une place importante dans la matrice stratégique de l'Alliance en Méditerranée. La tenue pour la première fois dans un pays du DM de la réunion du Conseil de l'Alliance atlantique avec ses partenaires (format 26+7) est en soi un événement inédit. Il fut qualifié par les autorités marocaines, de «*gage de confiance et de signe de reconnaissance du rôle de stabilisateur du Maroc*»<sup>62</sup>.
- L'Algérie, dernier pays du Sud à avoir rejoint le DM, s'empresse dès le 14 mars 2000 de mettre en place une dynamique coopérative avec l'OTAN. Les autorités algériennes n'hésitent pas à multiplier les contacts avec les officiels de l'OTAN et à s'impliquer dans les

---

<sup>60</sup> Le corpus analysé est composé de 6 discours et de 8 interviews de responsables politiques.

<sup>61</sup> Berramdane Abdelkhalq, *Le Maroc et l'Occident (1800-1974)*, Karthala, Paris, 1987, 456 p.

<sup>62</sup> Communiqué du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération: [www.maec.gov.ma](http://www.maec.gov.ma).

programmes de coopération, confirmant ainsi leur objectif de faire de leur pays «*le noyau dur autour duquel s'articulent et gravitent toutes les initiatives visant à en faire un espace sécurisé, stable et prospère*»<sup>63</sup>. La visite du Secrétaire général de l'OTAN à Alger en 2004 fut ainsi perçue comme un «*signal fort sur le rôle de l'Algérie dans la stabilité en Méditerranée*»<sup>64</sup>.

- Israël opère un véritable virage dans ses rapports avec l'Alliance en concluant, le 16 octobre 2006, un accord qui prévoit la participation de Tel Aviv à la lutte antiterroriste en Méditerranée dans le cadre de l'OAE. Parallèlement un véritable accord de coopération bilatérale est finalisé. Cet engagement traduit le souci d'Israël de consolider sa position stratégique dans un environnement régional antagonique.
- L'Egypte occupe une place particulière dans l'échiquier moyen-oriental en raison de sa position stratégique entre le Maghreb et le Machrek et de son statut de puissance majeure dans le monde arabe. Malgré son adhésion au DM, Le Caire montre une préférence pour l'approche bilatérale dans la gestion des questions sécuritaires, ce qui lui permet de consolider son poids stratégique dans ses rapports avec les Etats-Unis.

D'une manière générale, on peut dire que si ces pays tendent à renforcer leurs relations avec l'OTAN, ils tiennent néanmoins à les inscrire dans un cadre strictement bilatéral de manière à éviter toute interférence avec un compétiteur de la sous-région. Les rapports avec l'Alliance sont autant d'instruments servant à renforcer leur rang.

### **3.2 Les paramètres d'une bonne insertion des partenaires du Dialogue méditerranéen dans l'OAE**

En mutualisant les ressources dans les différents domaines couverts par l'OAE, en clarifiant les droits et les obligations de chacun dans le cadre de concessions mutuelles, l'OTAN et ses partenaires du DM pourraient mettre en place un système de sécurité maritime qui protégerait la Méditerranée de la menace terroriste.

---

<sup>63</sup> Abdelhamid Merouani, «La dimension stratégique de l'Algérie dans l'ensemble méditerranéen: atout, enjeux et limites», in *Le Maghreb stratégique* (première partie), *NDC Occasional Paper*, No. 6, June 2005, Rome, Collège de Défense de l'OTAN, p. 18.

<sup>64</sup> Communiqué du Ministère des Affaires étrangères, rubrique relations multilatérales: [www.mae.dz](http://www.mae.dz).

### 3.2.1 Pour une stratégie cohérente et transparente en matière de partage du renseignement

Cinq ans après son lancement, l'OAE s'oriente toujours plus vers la collecte, le partage et l'analyse des renseignements maritimes. L'enjeu est d'exploiter les informations du trafic maritime essentiellement dans les eaux internationales afin d'être en mesure de réagir par anticipation à une menace avérée. L'OTAN expérimente un système en réseau, appelé *Maritime Safety and Security Information System (MSSIS)*, chargé d'échanger avec les partenaires méditerranéens les renseignements non classés du système automatique d'identification (SAI)<sup>65</sup> des navires commerciaux. Le centre de gravité du réseau sera le Centre interarmées d'information et d'analyse (JIAC) relevant du QG de commandement du composant maritime des Forces alliées de Naples (CC-MAR Naples). Sa mission est de collecter et d'analyser l'information qui sera par la suite transmise aux différents pays<sup>66</sup>. Les futurs contributeurs méditerranéens de l'OAE devraient ainsi conclure un protocole d'accord avec l'OTAN portant sur les conditions de leur engagement.

En attendant la mise en place effective de ce réseau, un ensemble de facteurs risque de bloquer l'échange d'information ou de compromettre sa fluidité:

- le point de convergence de l'information et des renseignements se trouve au CC-MAR Naples;
- l'absence d'une culture de partage des renseignements entre les Etats faute de confiance mutuelle;
- le risque de fuite et surtout de manipulation d'un renseignement classé en dépit des mesures de sécurité codifiées par l'OTAN;
- l'exploitation d'informations non classées relatives aux ports et au littoral à des fins autres que celles mentionnées dans le protocole d'accord;
- le caractère multilatéral de l'opération augmente le risque de conflit entre les intérêts nationaux et l'engagement envers l'OTAN;

---

<sup>65</sup> La Convention *Safety of Life at Sea* (SOLAS) impose que les navires de jauge brute supérieure à 300 tx effectuant des voyages internationaux soient équipés de ce dispositif qui permet de les identifier lorsque la reconnaissance visuelle ou radar n'est plus possible.

<sup>66</sup> Roberto Cesaretti, op. cit.

- l'absence de coordination entre les divers services de renseignement de certains pays du DM rend difficile le cheminement cohérent du renseignement;
- la nature hétéroclite de l'information d'ordre maritime et sécuritaire utile à l'OAE implique une coordination entre les organes gouvernementaux concernés. Par conséquent, une période de transition est nécessaire entre la signature du protocole et l'entrée en vigueur du volet renseignement.

Autant de risques et de lacunes qui exigent un effort de communication sur la transparence et la cohérence du système de partage des renseignements.

Quelques pistes peuvent être d'ores et déjà explorées:

- Détacher un officier de liaison des pays du DM auprès du CC-MAR Naples ayant pour mission d'être le coordonnateur auprès du JIAC;
- Distinguer dans le protocole d'accord les informations sujettes à un échange continu de celles ponctuelles qui nécessiteraient un accord politique préalable;
- Prévoir des réunions bilatérales (ou multilatérales) entre le JIAC et les services chargés du renseignement maritime des pays parties à l'OAE;
- Assurer un dialogue continu et accroître la confiance mutuelle entre l'OTAN et les partenaires de l'OAE pour qu'ils apprennent à connaître leurs différents systèmes et leurs interconnexions afin d'assurer la poursuite d'objectifs communs.

### **3.2.2 La nécessité d'un soutien technique et financier**

La contribution des pays du DM à l'OAE pose le délicat problème du financement dans la mesure où le principe de l'autofinancement engage chaque pays à supporter lui-même le coût du déploiement des unités navales. Le partage du renseignement dans le cadre *MSSIS* impliquerait au niveau national la coordination du travail gouvernemental et la création d'un réseau de base de données maritimes. Ces charges administratives et financières ne sont pas sans peser sur le budget d'Etats aux économies en transition et viennent s'ajouter aux réticences dont font preuve les opinions publiques.

L'OTAN pourrait envisager de débloquer un fond spécial dédié à aider les pays candidats à l'OAE destiné à alléger la charge financière de

leur engagement. Ce fond pourrait servir par exemple à couvrir les coûts de création d'un réseau national de banque de données ou encore les stages de formation et d'interopérabilité techniques.

Sur le plan de l'interopérabilité humaine et technique, force est de constater le décalage qui existe entre les pays du DM et l'OTAN. Les forces militaires des pays du Maghreb, particulièrement celles du Maroc, ont pu capitaliser une expérience considérable à travers leur participation aux opérations multinationales de maintien de la paix. Mais comme ces pays n'ont jamais contribué à une opération maritime de lutte contre le terrorisme en mer, leurs forces ne disposent pas de l'aptitude technique suffisante pour une interopérabilité immédiate avec les unités de l'OTAN. Il pourrait ainsi être utile d'envisager une période de mise à niveau en matière de déploiement rapide sur un théâtre opérationnel antiterroriste. Dans le même sens, les pays du DM devraient bénéficier des mesures contenues dans le plan d'action du Partenariat contre le terrorisme (PAP-T), à savoir:

- l'institutionnalisation de la coopération et de la communication en matière de renseignement par la création d'une Unité de Liaison pour le renseignement;
- la gestion des conséquences des actes terroristes pour permettre le renforcement des capacités nationales;
- la multiplication des séminaires et des ateliers de travail portant sur le terrorisme.

### **3.2.3 Vers une contribution constructive**

La contribution des pays non-membres de l'OTAN à l'OAE sera régulée par un accord écrit<sup>67</sup> entre les parties. En janvier 2007, l'OTAN a signé un accord avec trois Etats non-membres, l'Ukraine, la Russie et Israël. Pour les deux premiers la participation couvre à la fois le volet échange d'information et le déploiement d'unités militaires<sup>68</sup>, tandis qu'Israël aurait officiellement signé un accord portant sur l'échange d'informations. Des négociations sont en cours avec deux autres pays du

---

<sup>67</sup> Un «échange de lettres» selon le vocabulaire de l'OTAN.

<sup>68</sup> La Russie participe avec un navire sous pavillon de l'OTAN. L'Ukraine compte contribuer avec une frégate, deux corvettes et une unité des forces spéciales. Voir le discours du commandant de la marine ukrainienne, le vice-amiral Igor Tenyukh, lors du symposium régional des marines militaires de la Méditerranée et de la mer Noire, 10-13 octobre 2006, Venise.

DM -Maroc et Algérie- et trois pays partenaires -Croatie, Géorgie et Suède.

Deux types de participation sont donc proposés à ces pays: échange d'informations ou échange d'information et déploiement d'unités navales et d'aéronefs. La portée de leur participation sera tributaire de la conformité entre les spécificités politiques et géopolitiques du pays concerné et les conditions et les buts de l'OTAN.

Dans le cas particulier des pays du DM deux problèmes risquent de se poser et de faire perdre un temps précieux aux parties en négociation:

- L'extension du principe de souveraineté à l'espace maritime impliquerait sur le plan pratique qu'aucun droit de poursuite dans les eaux territoriales ne soit accordé à l'OTAN. Il est possible d'envisager que l'accord conclu entre l'OTAN et le pays concerné comprenne une clause de droit de poursuite automatique dans le territoire maritime de ce dernier, mais à condition que le navire de l'OTAN soit commandé par un officier de ce pays ou que le navire sous pavillon de l'OTAN soit un navire affrété par l'Etat en question. Cela étant, la question de la souveraineté reste une pratique constante et légitime des relations internationales, y compris au sein de l'Alliance atlantique: ce fut le cas lors des jeux olympiques d'Athènes 2004. La force navale permanente de l'OTAN en Méditerranée (STANAVFORMED) chargée de sécuriser les eaux proches d'Athènes, n'était autorisée à manœuvrer que dans les eaux internationales. En outre son commandement tactique fut confié à un officier grec<sup>69</sup>.
- Dans cette perspective, le facteur géopolitique peut également ralentir le processus d'insertion et façonner le modèle de participation selon les exigences du contexte. Le conflit moyen-oriental est de loin le plus structurant des relations entre l'OTAN et les pays du DM. Il s'ensuit qu'il est peu probable que le Maroc et l'Algérie acceptent de participer à une opération maritime multilatérale aux côtés d'Israël. Ce cas de figure démontre que le risque existe d'ôter à l'OAE l'une des options sur laquelle comptent les autorités de l'Alliance pour asseoir un système global de lutte contre le terrorisme en Méditerranée. Nous

---

<sup>69</sup> AFP, «JO-2004: La Grèce prendra le commandement de la STANVFORMED avant les jeux,» 16 juillet 2004.

pourrions assister alors à la multiplication des opérations bilatérales entre l'OTAN et les pays partenaires.

Ces problèmes définissent globalement la forme et la nature des contributions des pays du DM à l'OAE qui se déclinent selon trois modèles:

- le modèle bilatéral (OTAN+1) implique le déploiement d'unités navales et d'aéronefs des deux parties dans les eaux internationales adjacentes à l'Etat partenaire. Les navires des deux parties manœuvreront ainsi sous leurs pavillons respectifs. Il est possible par ailleurs que le navire de l'Etat partenaire navigue sous pavillon de l'OTAN avec la capacité d'intervenir dans toute la haute mer de la Méditerranée ;
- le modèle plurilatéral sous-régional implique l'engagement, sous la bannière de l'OTAN, de plusieurs pays de la sous-région dans une opération conjointe couvrant leur zone d'intérêt immédiate, comme ce pourrait être le cas en Méditerranée occidentale. Ce scénario est toutefois tributaire des aléas de la concurrence avec les autres instruments régionaux formels de coopération sécuritaire (PESD et politique européenne de voisinage) ou informels (5+5);
- le modèle multilatéral global est le plus improbable des trois modèles potentiels de l'OAE. Les raisons géopolitiques et les difficultés propres à l'interopérabilité dans un contexte multilatéral réduisent à néant l'éventualité de la contribution instantanée de tous les pays.

Finalement, l'option la plus probable est celle de l'opération bilatérale (OTAN+1), voire plurilatérale dans le cas d'une sous région. Elle peut devenir à terme un outil permettant l'établissement de mesures permanentes de confiance et de sécurité. Cette évolution serait signe d'un véritable changement de perceptions en Méditerranée.

## CONCLUSION

La lutte contre le terrorisme occupe une large part de l'activité de l'OTAN et constitue désormais un facteur structurant du DM. Les implications stratégiques de l'OAE confirment l'importance de la Méditerranée dans la stratégie de l'Alliance. La fin de la guerre froide induisant la disparition des forces navales soviétiques du théâtre stratégique euro-atlantique a fait reculer le risque de guerre globale et totale.

Dans ce contexte, l'OTAN amorce la réévaluation de ses priorités en fonction de sa nouvelle perception de la menace et de ses plans d'élargissement. Son espace stratégique intègre désormais aussi bien les territoires des pays membres (article 5) que le nouveau voisinage allant du Maghreb au Caucase en passant par le Proche-Orient et les rivages de la mer Noire. L'OAE renforce cette dynamique car elle présente la particularité d'être la seule opération de l'OTAN à être placée sous le chapeau de l'article 5 de défense collective du traité de Washington. Elle est devenue le socle de la lutte contre le terrorisme de l'Alliance faisant de la Méditerranée un champ d'actions préventives mais aussi de projection vers d'autres zones maritimes adjacentes ou excentrées.

Les pays de la rive sud de la Méditerranée ont réagi à ces changements en demandant à être davantage associés aux initiatives de l'OTAN en Méditerranée. L'ouverture de l'OAE à ces pays crée non seulement une dynamique nouvelle à travers la consécration de l'OTAN comme seule structure militaire opérationnelle en Méditerranée mais aussi intègre les partenaires dans la problématique stratégique de l'Alliance.

Cette double dynamique soulève la question de la portée politique et militaire de l'OAE et de ses implications sur les partenariats de l'OTAN:

- la contribution des partenaires méditerranéens à l'OAE est un saut qualitatif dans la mesure où elle introduira une nouvelle forme

d'interaction plus pratique que celles qui animent le DM. Le partage des responsabilités se fera sur la base d'un accord définissant la nature et la forme de la contribution (multilatérale, plurilatérale, bilatérale). L'insertion des pays du PPP et du DM créera une situation exceptionnelle dans le système des partenariats mondiaux de l'OTAN en transcendant sa logique hiérarchique par une coopération transversale dont l'axe central est la lutte globale contre le terrorisme. Elle reste dès lors le meilleur outil de diffusion et de transfert de l'expertise militaire de l'Alliance.

- l'insuffisance des instruments juridiques maritimes (notamment la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM- 1982) et la convention de Rome) limitent les marges de manœuvre de l'OAE. La réforme de la CNUDM n'est pas d'actualité en raison des réticences des Etats et la pratique du recours à la force militaire contre le terrorisme n'a pas encore bénéficié du consensus nécessaire à sa mise en œuvre efficace. En effet, le temps de la réforme en droit international est très long surtout quant il s'agit de principes cardinaux tels que la légitime défense et la souveraineté. Dans ces conditions, l'insertion du plus grand nombre de pays du pourtour méditerranéen dans l'OAE et le renforcement de la coopération s'avèrent les solutions les plus appropriées pour surmonter les limites du droit international.
- avec l'augmentation du nombre des Etats candidats, l'OAE devra acquérir une plus grande visibilité auprès des opinions publiques. La perception de l'opération est plutôt négative sur la rive sud de la Méditerranée, en raison du poids de l'histoire et du manque de connaissance sur la nature et les objectifs de l'opération. L'OTAN devra donc lancer une campagne de communication pour améliorer son image. L'organisation de séminaires d'information pour les journalistes et les chercheurs des pays du DM pourrait être un bon point de départ.
- le succès de cette nouvelle formule de coopération sécuritaire pourrait donner naissance à un système intégré de sécurité maritime allant du détroit de Gibraltar au détroit du Bosphore au canal de Suez. Ainsi peut-on s'attendre à l'instauration d'un climat de détente en Méditerranée et à une perception des enjeux toujours mieux partagée. Cependant, une telle initiative s'accommoderait bien d'un partenariat politique plus évolué que celui qui lie actuellement l'OTAN à la rive

sud de la Méditerranée. Les pays du Maghreb par exemple manquent de visibilité en l'absence d'un cadre référentiel définissant les options stratégiques du partenariat. La question reste cependant de savoir jusqu'où peut aller leur volonté de dialogue avec l'OTAN en l'absence d'un tel cadre politique.

La contribution constructive des pays du DM à l'OAE repose sur la bonne volonté des deux parties et sur leur aptitude à coordonner leur action dans la lutte contre le terrorisme, par-delà les contraintes géopolitiques et techniques.

## 2006-2007 ISSUES / PARUS EN 2006-2007

[www.ndc.nato.int](http://www.ndc.nato.int)

### Forum Papers Series

#### **No. 2 – March 2007**

*Improving NATO-NGO Relations in Crisis Response Operations,*  
Laure Borgomano-Loup

#### **No. 1 – May 2006**

*Renewing NATO's Partnerships: Towards a Coherent and Efficient Framework,*  
Carlo Masala and Katariina Saariluoma

### Occasional Papers Series

#### **No. 21 – April 2007**

*NATO and the Future of the Nuclear Non-Proliferation Treaty*

#### **No. 20 – January 2007**

*Divergences entre Israël et les pays européens de l'OTAN sur la sécurité durable de l'Etat d'Israël,*  
Ilan Greilsammer

#### **No 19 – December 2006**

*Sécurité et stabilité dans le Sahel Africain,* Mehdi Taje

#### **No 18 – November 2006**

*Russia's Quest for Strategic Identity,* Stanislav Secrieru

#### **No. 17 – October 2006**

*Defense Reform and the Russian Navy,* Yuri Krupnov

#### **No. 16 – June 2006**

*A Roadmap for Ukraine's Integration into Transatlantic Structures,* Oksana Kozlovska

#### **No. 15 – May 2006**

*NATO-EU Cooperation in Post-Conflict Reconstruction*

#### **No. 14 – April 2006**

*Le Maghreb stratégique*  
(2ème partie)

#### **No 13 – March 2006**

*Integrative Processes in the South Caucasus and their Security Implications,* Leila Alieva

#### **No. 12 – February 2006**

*Promoting Sustainable Security - Promouvoir la sécurité durable*

Rachid EL HOUDAÏGUI est professeur à la faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales de Tanger (Maroc) et directeur de la Revue *Paix et Sécurité Internationales*. Ses travaux de recherche portent sur les problématiques stratégiques et géopolitiques et le conduisent à analyser le comportement international des pays du Maghreb, les systèmes de sécurité méditerranéens et la mondialisation sous trois angles: commercial, politique et militaire.