

29
AVRIL
2011

LA DÉMOCRATISATION DES ÉTATS ARABES REDÉFINIRA LE DIALOGUE DE SÉCURITÉ EN MÉDITERRANÉE

Abdenour Benantar Maître de conférences, Université Paris 8

Beaucoup d'Etats ont des comptes historiques à régler avec le régime de Kadhafi et des intérêts à défendre. Ils ont donc agi en conséquence, même si des considérations éthiques sont mises sur le devant de la scène. On s'attendait à ce que l'Algérie fasse de même et soutienne l'opération militaire internationale contre ce régime qui lui a causé tant de problèmes : imprévisibilité politique, entraînement et financement d'éléments subversifs dans la région du Sahel, tentatives visant à faire avorter les médiations algériennes entre les mouvements Azawad et les gouvernements malien et nigérien. Or, elle n'a pas apporté son soutien à l'intervention internationale. Sa position est en fait motivée par des craintes de sécurité réelles plus que par un quelconque soutien au régime de Kadhafi. Dans cette crise, elle emboîte le pas aux puissances occidentales qui ont toujours préféré la stabilité à la démocratie.

Dans cette contribution, on examinera, dans un premier temps la manière dont l'Algérie s'est positionnée au plan diplomatique à l'égard de l'intervention internationale; dans un deuxième temps les craintes sécuritaires ayant motivé son attitude ; enfin dans un troisième temps certaines problématiques de sécurité en Méditerranée qui constituent le point d'achoppement dans les relations entre l'Algérie et ses partenaires du Nord : Etats et organisations (Europe, Union et Etats membres, Etats-Unis et OTAN). Certaines de ces problématiques se posent aujourd'hui avec acuité sur fond de crise libyenne.

Légalisme international et anti-interventionnisme... une incohérence ?

L'Algérie est l'un des rares Etats arabes n'ayant pas soutenu la décision de la Ligue arabe de demander l'instauration d'une zone d'exclusion aérienne au-dessus de la Libye pour protéger les populations civiles et les insurgés. Elle avait mis en avant la nécessité de passer par le Conseil de sécurité seul organe compétent, selon elle, pour décider d'une telle opération. Le Conseil de sécurité a voté sa résolution 1973 autorisant l'instauration d'une telle zone ainsi que des frappes contre des sites et des forces militaires du régime libyen. Une fois la résolution votée, l'Algérie « prend acte » de cette décision du Conseil de sécurité de l'ONU. Comment expliquer cette attitude ?

L'Algérie s'attendait-elle à ce que la Chine et la Russie utilisent le droit de veto pour empêcher l'intervention contre le régime libyen ? Voulait-elle qu'une telle décision soit du ressort de la « communauté internationale », jouissant donc d'une légalité et légitimité internationales, par le biais du Conseil de sécurité ?

Il se peut que l'Algérie ait compté sur un blocage au Conseil de sécurité, à travers un veto russe ou chinois. Mais parier sur un tel blocage c'était ne pas compter avec les tractations et les marchandages au sein de cette institution lors de vote de résolutions importantes, notamment celles relevant du

chapitre VII de la Charte (c'est le cas de la résolution 1973 concernant la Libye). Il est aussi probable qu'elle ait cherché à ce que l'intervention jouisse d'une légalité internationale. Ceci est conforme à son approche légaliste traditionnelle, une constante de sa politique étrangère, et sert également ses intérêts de sécurité. En effet, en optant pour le recours au Conseil de sécurité, l'Algérie veut que la « communauté internationale » assume la responsabilité non seulement de l'intervention mais aussi de la gestion de ses conséquences. Autrement dit, si sa sécurité est menacée, elle se retournera contre le Conseil de sécurité pour qu'il assume ses responsabilités en Libye. Ce qui expliquerait cette incohérence algérienne : refuser à la Ligue arabe ce qu'elle accepte à l'ONU. Et c'est à ce niveau que l'attitude de l'Algérie semble refléter, dans la phase initiale de la crise, un manque de vision stratégique. Le pays a motivé sa position à la Ligue arabe par la nécessité de passer par la légalité du Conseil de sécurité. Logiquement, on tient un tel argument lorsqu'on est pratiquement sûr que ledit Conseil y sera opposé. Or, des signes avant-coureurs indiquaient qu'il allait donner son feu vert. Ce qui laissait supposer que l'Algérie pariait sur un veto chinois ou russe.

Refuser tout interventionnisme, une constante de la politique algérienne, est une position tenable. Toutefois se conformer tout le temps à la légalité internationale n'est pas toujours évident car cette légalité est d'abord et avant tout

Refuser tout interventionnisme, une constante de la politique algérienne, est une position tenable. Toutefois se conformer tout le temps à la légalité internationale n'est pas toujours évident car cette légalité est d'abord et avant tout l'œuvre de grandes puissances qui agissent selon leurs propres intérêts et perceptions. Ensuite, il y a un décalage entre légalité et légitimité et des questions légitimes sont de facto interdites à la légalité internationale.

l'œuvre de grandes puissances qui agissent selon leurs propres intérêts et perceptions. Ensuite, il y a un décalage entre légalité et légitimité et des questions légitimes sont de facto interdites à la légalité internationale.

Cette constante traditionnelle du refus de toute intervention étrangère s'est consolidée suite à certains événements qu'a connus l'Algérie. En effet, celle-ci a failli devenir un théâtre d'intervention étrangère durant les années du terrorisme de masse à la fin du siècle dernier. Elle est donc consciente du fait qu'aucun Etat de la région n'est à l'abri d'une telle éventualité, d'où son opposition à toute intervention étrangère en Libye. Ce faisant, elle se prémunit également contre une telle éventualité.

Au-delà de ses réserves sur l'opération internationale, l'Algérie a refusé à la coalition internationale d'utiliser son espace aérien pour frapper la Libye de Kadhafi depuis le Sud.

La réaction américaine ne s'est fait pas attendre, pour faire payer à l'Algérie ce positionnement. La décision des Etats-Unis d'apporter publiquement leur soutien au plan marocain d'autonomie du Sahara occidental a un lien direct avec l'attitude algérienne dans la crise libyenne. Mais en réalité, on savait déjà que ce plan jouissait du soutien américain, l'affirmer publiquement n'est qu'une reconnaissance d'un fait.

Crise libyenne : craintes sécuritaires algériennes

L'Algérie redoutait un effet domino. Certes, mais ce n'est pas convaincant. D'abord, parce que les contextes nationaux sont multiples malgré des problèmes similaires. Ensuite, tous les pays arabes qui soutiennent l'intervention contre la Libye de Kadhafi ne sont pas à l'abri de l'effet domino et certains pourraient même faire l'objet d'une intervention semblable.

En fait, l'attitude de l'Algérie s'explique par un certain nombre de craintes sécuritaires réelles, que l'on peut résumer dans les éléments suivants (non énumérés selon leur ordre d'importance).

- 1) L'absence d'une réelle armée en Libye ne fait qu'amplifier les craintes de l'Algérie. L'absence d'un tel acteur pose trois problèmes : l'insécurité de l'Etat libyen ; l'insécurité des armements que détient cet Etat ; l'absence d'interlocuteur. Supposons que des éléments armés pénètrent le territoire algérien, à qui s'adresser ? Aux milices, a des unités de l'armée ou aux insurgés ? La décomposition des institutions étatiques, entreprise par Kadhafi, a privé le pays d'une armée en mesure d'assurer la protection de son propre arsenal. De ce fait, l'insécurité des armements constitue un énorme risque car en l'absence d'une protection crédible, ces armements pourraient se retrouver entre les mains des terroristes ou des groupes du crime organisé. De plus, la déliquescence des autres corps, comme les gardes-frontières par exemple, augmente les risques de trafic d'armes. Si le conflit s'installe dans la durée, la frontière de l'Algérie avec la Libye deviendrait une zone de trafics en tout genre, notamment des armes, et d'incursion d'éléments terroristes.
- 2) L'enlèvement de l'intervention internationale et le risque d'une guerre civile dans le pays fera de la Libye un terreau du terrorisme car celui-ci s'installe dans des pays instables ou ayant fait l'objet d'une intervention internationale (Afghanistan, Irak après son invasion...).
- 3) Un exode massif de réfugiés libyens vers le territoire algérien poserait des problèmes d'insécurité. Or, si l'Algérie contrôle les réfugiés sahraouis, qu'elle accueille depuis des décennies, il n'est pas certain qu'elle puisse en faire autant avec les réfugiés libyens dont des éléments pourraient lancer des opérations militaires contre le ré-

gime de Kadhafi depuis le territoire algérien impliquant l'Algérie dans le conflit.

- 4) La présence de forces militaires étrangères en Libye où le simple contrôle de son espace aérien représentent un risque sécuritaire pour l'Algérie. Les puissances occidentales qui y interviennent peuvent espionner l'Algérie et augmenter ainsi leur renseignement sur les forces armées algériennes, d'autant plus que les achats d'armes effectués par l'Algérie ces dernières années ont été suivis de près par ces puissances.
- 5) Préserver la sécurité et la stabilité du Maghreb est une préoccupation centrale pour l'Algérie. Celle-ci s'est toujours opposée aux interventions étrangères au Maghreb (Irak) et ailleurs (Kosovo, Afghanistan...), ne peut donc s'en accommoder au Maghreb, son environnement de sécurité naturel. Compte tenu des instabilités et des insécurités produites par les interventions étrangères dans la partie orientale du monde arabe, l'Algérie ne veut pas que sa partie occidentale, jusqu'à l'épargnée, devienne à son tour un foyer d'instabilité chronique.

En définitive, c'est la tournure qu'ont pris les événements en Libye, suite au recours à la force armée par Kadhafi et à la militarisation du soulèvement populaire, qui explique ce positionnement de l'Algérie. Quant au paramètre éthique, il a toujours été un instrument à l'échelle planétaire d'où une constat de la politique mondiale: des interventions à géométrie variable...

Méditerranée : Transparence en matière d'armements, sécurité non diminuée...

Pour l'Algérie la transparence en matière d'armements est nécessaire pour instaurer un climat de confiance en Méditerranée

en se focalisant, en autres, sur les accumulations de tous types d'armements. Dans cette entreprise, deux principes fondamentaux doivent être observés : le respect de la souveraineté nationale et le droit des Etats à une sécurité non diminuée. Et ce pour garantir une mise en œuvre agréée et non discriminatoire de cette transparence en matière d'armements. Il s'agit là de points majeurs de désaccord entre l'Algérie et les pays arabes d'une part, et les puissances euro-atlantiques et Israël de l'autre. En insistant sur une telle transparence, l'Algérie met sur la table l'arsenal des pays de la rive Nord et d'Israël. Or, ces derniers ont toujours mis l'accent sur les armes détenues par les Etats arabes, occultant leurs énormes arsenaux.

Vu d'Alger, le partenariat politique et sécuritaire en Méditerranée doit répondre solidairement et collectivement aux défis communs et ce en conformité avec les principes du droit international : non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats; non-recours à la force ou à la menace de la force; respect de la souveraineté étatique. Face aux conceptions des pays de la rive nord et d'Israël qui consistent à amplifier leurs crain-

tes sécuritaires et à minimiser celles des autres, l'Algérie oppose une autre conception : le droit de chaque Etat à assurer sa sécurité et le droit de jouir d'une sécurité non diminuée. Ces deux éléments sont au cœur de sa conception de sécurité. Il revient à chaque Etat, toujours selon cette conception algérienne, de choisir souverainement son propre système de sécurité nationale pour contrer les différents défis (terrorisme, crime organisé...). En somme, bien qu'elle exige une coopération internationale en matière de lutte antiterroriste, elle veut garder la liberté d'agir en toute souveraineté quant à la démarche à adopter en la matière.

Armement de l'Algérie

Il convient d'évoquer maintenant l'armement de l'Algérie ces dernières années. Le pays a signé d'importants contrats d'achats d'armes pendant la dernière décennie ce qui a suscité des suspicions au Maghreb et ailleurs. Pourquoi l'Algérie s'arme-telle ? Il s'agit d'une mise à niveau des capacités défensives du pays et nullement d'une quête d'une supériorité militaire au Maghreb. Et ce pour trois raisons essentielles. 1) L'Algérie a connu une traversée de désert d'une trentaine d'année sans s'armer réellement. Au début des années 80, elle a lancé un programme d'armement mais la crise pétrolière de la mi-80 l'a arrêté. Les années 90 étaient celles du terrorisme de masse : l'Etat s'est concentré sur la

C'est la tournure qu'ont pris les événements en Libye, suite au recours à la force armée par Kadhafi et à la militarisation du soulèvement populaire, qui explique ce positionnement de l'Algérie. Quant au paramètre éthique, il a toujours été un instrument à l'échelle planétaire d'où une constat de la politique mondiale: des interventions à géométrie variable...

guerre antiguérilla pour faire face aux groupes terroristes armés. L'Algérie était alors sous embargo occidental et ne pouvait donc se procurer des armes facilement. Ces difficultés étaient telles que même pour acheter des munitions pour des armes légères, elle parvenait à peine à les avoir de troisième main. Le terrorisme de masse a coïncidé avec une crise économique aiguë. 2) Une fois sorti de la décennie noire, le pays se met à signer des contrats d'armements en profitant des importantes recettes pétrolières. Mais ces contrats s'étalent sur plusieurs années. 3) Eu égard à la traversée de désert d'une trentaine d'années, les armes achetées doivent être divisées sur trente ans pour apprécier la réalité de l'arsenal en possession de l'Algérie. 4) Au moment où l'Algérie connaissait cette traversée de désert, le Maroc, qui l'accuse de se lancer dans une course aux armements, a continué à s'armer et à bénéficier du programme de surplus d'armes américaines...

En dernière analyse, l'armement de l'Algérie est destiné à mettre à niveau et à améliorer ses capacités défensives et non à menacer ses voisins. A peine sortie d'un cycle de vio-

lence, elle n'a aucun intérêt à s'enliser dans des conflits périphériques. De plus, si le régime algérien voulait créer une diversion, il aurait pu le faire au moment où il était réellement remis en cause par l'islamisme armé. Le Maghreb est certes fragmenté mais ce n'est pas une zone de forte tension et aucun Etat de la région n'a intérêt à ce que cette tension de basse intensité se transforme en une conflictualité de haute intensité.

Sécurité en Méditerranée : points d'achoppement

On peut résumer les principaux dossiers qui constituent de véritables points de divergence majeure, voire de désaccord, entre l'Algérie et les puissances euro-atlantiques comme suit : la question d'intervention internationale (analysée à travers le cas libyen) ; le terrorisme ; la prolifération des armes de destruction massive (ADM) et les conflits régionaux encore non résolus.

On peut résumer les principaux dossiers qui constituent de véritables points de divergence majeure, voire de désaccord, entre l'Algérie et les puissances euro-atlantiques comme suit : la question d'intervention internationale ; le terrorisme ; la prolifération des armes de destruction massive (ADM) et les conflits régionaux encore non résolus.

Crise libyenne

L'actualité oblige, commençons par le premier point. Le poids de l'histoire, la manière dont l'indépendance a été acquise, donc une certaine vision de la souveraineté des Etats et du refus de toute ingérence étrangère, la politique légaliste qui consiste à se conformer aux seules décisions émanant de la légalité internationale qu'incarne l'ONU et la récente expérience du terrorisme de masse... sont autant d'éléments qui expliquent le positionnement de l'Algérie. Côté occidental, l'interventionnisme n'est pas la règle mais il est à géométrie variable, selon les intérêts du moment des acteurs majeurs. Et c'est sur ce point que les deux parties divergent totalement. L'Algérie n'a soutenu aucune des interventions (Irak, Kosovo, Afghanistan, Irak – acte I et acte II – et Libye) des puissances occidentales depuis la fin de la guerre froide. C'est une constante de sa politique ou la légalité est toujours invoquée et à défaut la légitimité dans le cas où des résolutions du Conseil de sécurité ne reflètent pas, à ses yeux, l'opinion des autres Etats en dehors de cette instance. Cette constante avait été aussi la règle dans la guerre de Kosovo puis son indépendance puisque l'Algérie ne l'a pas reconnu. L'opposition entre le respect de l'intégrité territoriale et la *solidarité islamique* a été remportée par la première.

Terrorisme

Concernant le terrorisme, les divergences ne portent pas sur la nécessité de lutter contre, mais sur sa définition. C'est un problème d'ordre méthodologique hautement politique : comment lutter ensemble contre un phénomène que l'on ne veut pas et/ou on ne peut pas définir? Et puis comment peut-on ériger un phénomène non identifiable en une menace commune? La perception «commune» du danger réel, que représente le terrorisme, occulte en fait la divergence sur le contenu à lui donner. L'anarchie conceptuelle, voulue et entretenue, brouille la distinction entre terrorisme et résistance. Les assimiler relève d'une démarche éminemment politique. Si aucune cause ne peut justifier le terrorisme, aucune cause ne peut non plus priver les peuples de leur droit à la résistance légitime contre l'occupant. Or, les puissances euro-atlantiques ne l'entendent pas de cette oreille lorsqu'il s'agit de la Palestine... On est amené, à ce propos, à se demander si *maintenir* certains foyers de tension en activité n'est pas le meilleur moyen pour les acteurs majeurs

de *tenir en laisse* les uns et les autres et prouver leur utilité pour la région. En outre, la politique occidentale en matière de lutte anti-terroriste privilégie un traitement sécuritaire *hard* au détriment d'un traitement *soft*. Or, l'endoctrinement comme l'enrôlement des jeunes dans des organisations terroristes et la réforme des manuels scolaires sont à traiter par le biais d'une meilleure articulation de l'éducation nationale, de la justice sociale et

d'un règlement équitable et durable des conflits régionaux. De plus, l'islamisme non violent est une force politique légitime en Algérie et dans de nombreux Etats arabes, alors que l'islamisme, tout court, est considéré en Occident comme une menace.

Non prolifération

La question de la non-prolifération des ADM dans la région est problématique car les puissances euro-atlantiques veulent convaincre et empêcher, par la force si besoin est, les Etats arabes de s'en doter et en même temps protègent l'exclusivité nucléaire d'Israël. Elles considèrent qu'il n'y a pas de risques de prolifération d'ADM à partir d'Israël vers des acteurs nuisibles (Etats *criminels* ou organisations terroristes). Il n'y a pas donc lieu de s'inquiéter. Certes, mais c'est une perception occidentale des choses selon les seuls intérêts occidentaux.

Cette attitude occidentale est doublement discriminatoire. D'abord, parce qu'elle procède d'une prolifération sélective: elle reconnaît *de facto* le droit à Israël à se doter d'ADM alors qu'elle refuse ce même droit aux autres pays de la région. Pour se justifier, ces puissances invoquent dans le premier cas une considération purement occidentale (pas de risque

de prolifération depuis Israël) et dans le deuxième cas la réglementation internationale en vigueur. Ensuite, parce qu'elle implique une sécurité diminuée des Etats arabes au profit des pays occidentaux et d'Israël. De plus, on estime en Occident que le nucléaire israélien ne se pose pas en termes de prolifération dans la mesure où Israël n'est pas signataire du TNP. Certes, mais pourquoi avait-on alors ciblé l'Algérie au sujet du réacteur nucléaire *Essalam*, sous prétexte de sa non adhésion au TNP ? (Elle y adhère en 1995).

Les puissances euro-atlantiques lient la prolifération des ADM à celle des missiles de longue portée qui menaceraient l'Europe. Cela relève du monopole de la menace: amplifier les craintes sécuritaires des uns (des Occidentaux et des Israéliens malgré leurs puissances inégalées) et minimiser celles des autres (des Arabes). L'objectif stratégique recherché est un désarmement unilatéral des Etats arabes au nom de la non-prolifération, à laquelle adhèrent pourtant ces Etats. Cet argument légitime et légal, au regard du droit international, est instrumentalisé afin de les empêcher de façon illégale et illégitime de disposer de systèmes de missiles modernes, alors que les autres Etats en disposent et continuent à en développer. Cela offre une sécurité surdimensionnée aux uns et une sécurité diminuée aux autres. A cela s'ajoute l'énorme déséquilibre balistique et militaire en général.

Conflits non-résolus

S'agissant des conflits régionaux encore non résolus, les positions restent opposées. Pour l'Algérie, un réel renforcement des relations dans le cadre méditerranéen reste tributaire de la fin de l'occupation israélienne. Autrement dit, toute mutation de la dimension politique du partenariat est conditionnée à une avancée substantielle dans le dossier arabo-israélien. Les initiatives de sécurité régionale en Méditerranée ne pourront aboutir sans le règlement des conflits régionaux non résolus. Evidemment, les initiatives régionales gagneraient en substance si elles prenaient en charge les conflits non résolus dans la région, aussi bien au Moyen-Orient (conflit arabo-israélien, Irak) qu'au Maghreb (Sahara occidental), en essayant d'avoir une incidence, au moins graduelle, sur ces foyers de tension. Pour le moment, ces initiatives se superposent, se succèdent, mais ne jouent aucun rôle quant à l'apaisement des foyers de tension allant de l'Irak jusqu'au Sahara occidental en passant par la Palestine. Et voilà que la situation régionale se complique avec l'intervention militaire internationale en Libye. Le Maghreb est-il en phase d'être contaminé par l'instabilité chronique du Moyen-Orient ?

Désarmement unilatéral et absence de démocratie : le précédent libyen

Le désarmement unilatéral, évoqué plus haut, a trouvé sa première application en Libye en raison précisément de l'absence de démocratie. Pour garantir la sécurité et la pérennité de son régime, Kadhafi a passé un deal avec des puissances occidentales leur permettant de réaliser un précédent qu'elles peuvent faire valoir avec d'autres Etats ara-

bes. En effet, il a conclu un accord avec ces puissances (tout particulièrement les Etats-Unis et la Grande-Bretagne) sur les armes de destruction massive (renoncement à son programme rudimentaire) aux termes duquel il s'engage aussi à supprimer tous les missiles balistiques, dont la Libye dispose, d'une portée supérieure à 300 km, et à ne pas chercher à en acquérir. Et ce en échange de la réhabilitation et de la sécurité (maintien en place) de son régime. Mais Kadhafi est finalement pris à son propre piège. Les puissances qui l'attaquent aujourd'hui savaient donc que côté missiles, il n'y avait pas grand-chose à craindre. Kadhafi avait limité l'armement de son pays pour sauver son régime, le voilà sous le feu de ses anciens alliés qui ont saisi la première occasion que s'est présentée à eux pour essayer de s'en débarrasser définitivement. C'est le sort de régimes autoritaires qui sacrifient la sécurité nationale sur l'autel de celle du régime.

En dernière analyse, au lieu d'une approche non-discrétionnaire, les acteurs majeurs du Nord traitent leurs voisins arabes comme s'ils étaient des sources de menaces et des Etats proliférants. Ils cherchent, en outre, à travers des dispositifs de coopération régionale en Méditerranée, qu'ils pilotent, une stabilisation/sécurisation d'un *statu quo* discrétionnaire que les Etats arabes visent précisément à modifier. La démocratisation de ces deniers, inaugurée par les révoltes actuelles, compliquera la tâche des puissances occidentales car les Etats arabes parleront désormais le même langage que ces puissances : la sécurité nationale au lieu et place de la sécurité des régimes (de la famille régnante dans les monarchies et de la minorité stratégique dans les républiques). C'est la fin d'une époque.