

Les problématiques de l'Otan en Méditerranée orientale : *préoccupations, priorités, ligne d'action*

Alice VORRAL et Louise FAIMOSA

Étudiante en master II à Sciences Po Grenoble.

Étudiante en master II de recherche en Histoire contemporaine à Lettres Sorbonne, après une classe préparatoire littéraire.

Après la chute de l'URSS en 1991 et les redéfinitions du concept stratégique (1994 et 2011 ⁽¹⁾) de l'Alliance, l'organisation transatlantique étend son éventail d'action vers la gestion de menaces plus larges : trafic d'armes et de drogue, sécurité maritime, missions de paix, gestion de crise, prévention des conflits, terrorisme, etc. Ainsi, la stabilité du bassin méditerranéen, région éminemment stratégique, devient un nouvel objectif dès 1991 (voir *infra*). Pourtant, rien n'est évident : quel est le meilleur acteur pour stabiliser la région ? L'Otan, l'Union européenne ou les Nations unies ? Cette présence multilatérale est-elle efficace ? L'Alliance s'insère-t-elle dans les mécanismes pacificateurs de renforcement des dialogues multilatéraux, ou doit-elle intervenir en cas de dernier recours, comme à son origine ?

La Méditerranée questionne l'identité de l'Otan entre la protection de ses intérêts et par les dispositifs qui sont mis en place. Quels sont les axes d'une réaffirmation de l'unité transatlantique dans la région ?

Une région d'importance stratégique pour la sécurité européenne

Dans un rapport de 1997 intitulé *NATO and the Mediterranean* ⁽²⁾, Javier Solana, alors secrétaire général de l'Otan, soulignait déjà l'importance de la Méditerranée comme une composante de l'architecture de sécurité européenne. Depuis lors, un regain d'intérêt de l'Alliance atlantique est observé pour l'espace méditerranéen. Les enjeux politiques qui en découlent et qui pèsent sur leurs évolutions feront donc l'objet d'une première réflexion, avant de présenter les différentes initiatives menées depuis l'après-guerre froide afin de cerner l'efficacité mais aussi les limites de cette présence transatlantique dans la région.

⁽¹⁾ OTAN, « Le Concept stratégique de l'Alliance », 24 avril 1999, communiqué de presse (1999) 065 (<https://www.nato.int/>). *Rapport annuel 2011 du secrétaire général*, 26 janvier 2012 (<https://www.nato.int/>).

⁽²⁾ SOLANA Javier, « NATO and the Mediterranean », *Mediterranean Quarterly*, printemps 1997, p. 11 (<https://www.nato.int/docu/articles/1997/a970301b.htm>).

Les problématiques de l'Otan en Méditerranée orientale :
préoccupations, priorités, ligne d'action

Depuis sa création en 1949, l'Otan a connu de nombreuses transformations, politiques et militaires, et lors du sommet de Rome en novembre 1991 ⁽³⁾, une approche doctrinale émerge au sein du Nouveau concept stratégique de l'Otan et précise que les Alliés ont la volonté de maintenir des « relations pacifiques et non conflictuelles » avec les pays au sud de la Méditerranée et au Moyen-Orient ⁽⁴⁾. La zone périphérique de l'Europe, jusqu'alors laissée de côté, prend toute son importance dans le maintien de la stabilité régionale et donc de surcroît pour la sécurité de l'Alliance. La guerre du Golfe en 1991 a ainsi mis en lumière les possibilités de l'Otan comme plateforme de discussion et de coopération politique et militaire ⁽⁵⁾ entre tous les alliés. Cette nouvelle doctrine annonçait également le processus d'élargissement de l'Otan aux pays d'Europe de l'Est ainsi que le début d'un engagement en dehors de son territoire habituel ⁽⁶⁾.

De cette manière, le nouveau concept stratégique ⁽⁷⁾ adopté en novembre 2011 au Sommet de Lisbonne fait de la sécurité coopérative l'une des trois priorités clés de l'Alliance. L'avènement d'une nouvelle génération de partenariats a participé au développement de la coopération entre les pays de la Méditerranée, en faisant spécifiquement référence au « Dialogue méditerranéen » en ces termes : « Nous sommes fermement attachés au développement de relations d'amitié et de coopération avec tous les pays de la Méditerranée, et nous entendons développer encore le Dialogue méditerranéen dans les années à venir. Nous nous emploierons à approfondir la coopération avec les pays qui participent actuellement au Dialogue méditerranéen et à rester ouverts à l'inclusion d'autres pays de la région dans ce Dialogue. ⁽⁸⁾ »

Mais si l'Otan fait en sorte de développer initiatives et partenariats, la Méditerranée demeure une région de plus en plus problématique. La mission *Sea Guardian* constitue en outre le théâtre matérialisant les divergences entre les membres de l'Alliance. Commencée en juin 2016 en continuité avec l'opération *Active Endeavour* ⁽⁹⁾, la mission *Sea Guardian* a pour objectif, la surveillance maritime, la lutte contre le terrorisme et le renforcement des capacités dans la région méditerranéenne ⁽¹⁰⁾. Elle tend à identifier et prévenir le développement de crises dans la région, autant qu'elle est plateforme de dialogue pour les États méditerranéens sur les

⁽³⁾ Puis ce nouveau concept stratégique est révisé lors du Sommet de Washington en 1999.

⁽⁴⁾ Le Concept stratégique de l'Alliance approuvé par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord, Rome, novembre 1991, § 12.

⁽⁵⁾ TAFT William, « Sécurité européenne : les leçons de la guerre du Golfe », *Revue de l'Otan*, vol. 39, n° 3, juin 1991, p. 7-11 (<https://www.nato.int/docu/revue/1991/9103-02.htm>).

⁽⁶⁾ SAIDY Brahim, « Le rôle de l'Otan en Méditerranée et au Moyen-Orient », *Revue internationale et stratégique*, 2009/01, n° 73, p. 42-55 (<https://www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2009-1-page-42.htm>).

⁽⁷⁾ REPRÉSENTATION PERMANENTE DE LA FRANCE AUPRÈS DE L'OTAN, « Les missions de l'Alliance : le concept stratégique », 15 mars 2013 (<https://otan.delegfrance.org/Le-concept-strategique,1176>).

⁽⁸⁾ OTAN, « Le Dialogue méditerranéen de l'Otan », 28 novembre 2011 (https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_60021.htm).

⁽⁹⁾ L'opération *Active Endeavour* (*Préoccupation Active*) est une opération maritime de l'Otan en mer Méditerranée et dont les objectifs sont la recherche et la neutralisation des groupes terroristes et des armes de destruction massive. Elle présente également des avantages collatéraux en matière de sécurité renforcée du transport maritime en général.

⁽¹⁰⁾ Opération *Sea Guardian*, 11 juin 2021 (https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_136233.htm).

questions de sécurité. La mission *Sea Guardian* est en collaboration étroite avec l'opération *EUNAVFOR MED* ⁽¹¹⁾ menée par l'Union européenne.

Finalement, la revendication d'un investissement majeur de l'Otan en Méditerranée et au Moyen-Orient apparaît dès la fin de la guerre froide. C'est à ce moment précis que les États-Unis manifestent leur intérêt pour la Méditerranée en ce qui concerne la sécurité européenne. Si la VI^e Flotte américaine est présente en Méditerranée depuis 1950, la coopération avec les alliés de l'Otan s'est intensifiée durant la guerre froide pour contrer une menace soviétique, puis au début du XXI^e siècle pour faire face à de nouvelles menaces. La VI^e Flotte se compose d'environ 40 navires et sa présence est le témoignage de la représentation du lien transatlantique que les États-Unis développent à travers la gestion de crise en Méditerranée ⁽¹²⁾.

Les différents pays de la région, menacés de déstabilisation, deviennent alors sujets de la plus haute importance et l'appréhension d'une nouvelle menace venant de facteurs divers fait du flanc sud de l'Otan une priorité. S'il y a la volonté de développer cette coopération entre les membres, quels sont concrètement les plans mis en place et apparaissent-ils pleinement effectifs ?

De 1995 à 2010, une synergie des coopérations

La décennie de redéfinition stratégique transatlantique *post*-guerre froide tend à plus de coopération à travers une politique d'ouverture. On observe une forte dynamique de coopération dans les instances régionales (UE, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ou OSCE) et les pays de la rive sud de la Méditerranée.

En 1995, deux modèles multilatéraux sont créés en dehors de l'Otan :

- Le Partenariat euro-méditerranéen (PEM) fondé à l'issue de la Conférence euro-Méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères tenue à Barcelone ⁽¹³⁾. Il regroupe un large nombre de pays des deux rives de la Méditerranée, l'Union européenne des 27 États-membres, 12 du côté sud et de l'est méditerranéen ⁽¹⁴⁾.
- Les Partenaires méditerranéens pour la coopération (*MPCs*) développés à partir du processus d'Helsinki. Dans la même dynamique que le PEM, à partir de 1975, plusieurs États méditerranéens se sont rapprochés de l'OSCE pour devenir en 1995 ces *MPCs* : Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Maroc et Tunisie.

Les partenariats susmentionnés portent sur les questions de lutte contre le terrorisme, de sécurité des frontières, de gestion de l'eau, des défis à la sécurité

⁽¹¹⁾ « En plus de contribuer à la sécurité dans la région de la Méditerranée, *Sea Guardian* offre aux marins de l'Alliance de nombreuses occasions de renforcer leur aptitude à travailler ensemble. Au cours de la période d'activité de l'*EUNAVFOR MED* opération *Sophia* de l'Union européenne (UE) et tout au long du printemps dernier, *Sea Guardian* a également facilité la coopération et la coordination entre l'Otan et l'UE sur les questions maritimes aux niveaux tactique et opératif au travers du partage de l'information et d'un soutien logistique. » (<https://www.nato.int/>).

⁽¹²⁾ SUZAN Bénédicte, « La présence de la VI^e flotte américaine en Méditerranée, une remise en question ? », *Hérodote*, n° 103, 2001/4 (<https://www.cairn.info/revue-herodote-2001-4-page-40.htm>).

⁽¹³⁾ Les 27 et 28 novembre 1995.

⁽¹⁴⁾ Maroc, Algérie, Tunisie, Égypte, Jordanie, Israël, Autorité palestinienne, Liban, Syrie, Turquie, Chypre et Malte.

environnementale, de la gestion de la migration. Conjointement à ces initiatives, à partir de 1994, l'Alliance met en place le dispositif de l'Otan en Méditerranée ou « Dialogue méditerranéen » (DM) instaurant une coopération avec sept pays de la rive sud Méditerranée entre 1995 et 2000. Les objectifs sont essentiellement les mêmes : renforcer la sécurité et la stabilité régionale par une confiance mutuelle – notamment le regain de la légitimité occidentale au Moyen-Orient. Les pays sont les mêmes que pour le MPCs, la Mauritanie en plus.

Marquées par l'esprit de coopération multilatérale propre à la période *post-guerre froide*, ces initiatives convergent toutes en un sens et tendent à se compléter elles-mêmes : la stabilité en Méditerranée, c'est la stabilité en Europe. S'y ajoutent dans la même décennie les initiatives de l'Union européenne, « Union pour la Méditerranée » (UpM) ⁽¹⁵⁾ et le Dialogue « 5+5 » ⁽¹⁶⁾.

En 2004, la même synergie qu'en 1995 se produit. Du côté de l'Alliance, au sommet d'Istanbul, les partenariats dans le cadre du DM s'intensifient avec l'Initiative de coopération d'Istanbul (ICI) ⁽¹⁷⁾ et de nombreux programmes de coopération sont mis en place à l'instar du renforcement sur les interopérabilités des armées, l'instauration d'un Plan d'action du Partenariat contre le terrorisme (PAPT), la lutte contre les armes de destructions massives. Ces questions sont traitées par la mission *Active Endeavour* depuis 2001.

De même, à partir de 2004, en Europe, on établit la Politique européenne de voisinage (PEV) qui tend à aborder la stabilité méditerranéenne d'une manière holistique, en s'attachant aux mécanismes institutionnels et politiques « la bonne gouvernance, la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme » ⁽¹⁸⁾. Enfin, dans le cadre des Nations unies, l'Otan conduit des opérations de maintien de la paix (par exemple, les opérations *Joint Endeavour* puis *Joint Guard* en Bosnie-Herzégovine de 1995 à 1998).

Quelques années plus tard, dès la deuxième décennie du XXI^e siècle, l'émergence des revendications populaires lors des printemps arabes, la déstabilisation régionale avec la chute de nombreux dirigeants (Tunisie, Libye, Égypte), l'essor du terrorisme gangrenant la région depuis 2001, la guerre d'Irak de 2003 et de 2008 viennent considérablement fragiliser des architectures qui étaient encore en voie de consolidation.

⁽¹⁵⁾ Fondée en 2008, l'Union pour la Méditerranée (UpM) est une organisation intergouvernementale qui regroupe 42 pays dont les 27 États-membres de l'UE. Basée sur une co-présidence entre les rives sud et nord de la mer Méditerranée, l'UpM a pour objectif de promouvoir le dialogue et la coopération dans la région euro-méditerranéenne. Cf. TOBELEM Boran, « Qu'est-ce que l'Union pour la Méditerranée », *Toute l'Europe*, 18 janvier 2021 (<https://www.touteleurope.eu/l-ue-dans-le-monde/qu-est-ce-que-l-union-pour-la-mediterranee/>).

⁽¹⁶⁾ Le Dialogue 5+5 est le plus ancien cadre de rencontre entre pays du bassin méditerranéen. Il regroupe les pays de la Méditerranée occidentale et a été instauré en 1990 à l'issue d'une réunion des ministres des Affaires étrangères tenue à Rome, avec l'objectif d'engager un processus de coopération régionale en Méditerranée occidentale entre les dix pays suivants : l'Italie, la France, l'Espagne, le Portugal ainsi que Malte pour la rive Nord, et les cinq pays de l'Union du Maghreb arabe pour la rive sud. Cf. Medthink 5+5 : « Le dialogue 5+5 » (<https://medthink5plus5.org/le-dialogue-55/>).

⁽¹⁷⁾ L'Initiative de coopération d'Istanbul, lancée au sommet de l'Alliance organisé dans la capitale turque en juin 2004, vise à contribuer à la sécurité à long terme aux niveaux mondial et régional par une offre de coopération pratique bilatérale entre les pays du Moyen-Orient élargi et l'Otan dans le domaine de la sécurité. Otan, « L'Initiative de coopération d'Istanbul (ICI) - S'ouvrir au Moyen-Orient élargi », 5 décembre 2019 (<https://www.nato.int/>).

⁽¹⁸⁾ JONGBERG Kirsten, TRAPOUZANLIS Christos et GARCÉS DE LOS FAYOS Fernando, « La politique européenne de voisinage », Parlement européen, janvier 2021 (<https://www.europarl.europa.eu/>).

Dans une autre dynamique, la remise en question de l'Alliance par les États-Unis, l'éloignement de la puissance d'équilibre turque et son rapprochement vers la Russie et le monde arabe, viennent saper une légitimité que l'Otan a tenté de construire dans la région au cours de la période 1991-2011.

Quelle efficacité de la présence transatlantique dans la région ?

Les mesures de partenariat en Méditerranée s'ajoutent à des missions d'appui aux États en guerre, projetant l'Alliance sur de nombreux fronts aux définitions stratégiques divergentes.

Sur un terrain périphérique mais très en lien avec la Méditerranée orientale, l'Otan s'engage dès 2003 en Afghanistan pour pallier les faiblesses des pays de la coalition menée par les États-Unis. L'Otan, sous mandat de l'ONU, mène une mission complexe, longue (11 ans), dans le cadre d'une coalition importante (50 pays), coalition qui connut 3 515 pertes entre 2001 et 2016. La chute du régime irakien de Saddam Hussein en 2003 s'ajoute également à la dégradation du contexte sécuritaire régional en renforçant les sentiments anti-Occidentaux, rendant difficile l'acquisition d'une légitimité transatlantique.

Cependant en 2011, la situation sécuritaire en Méditerranée orientale se dégrade. L'émergence des revendications populaires vient bousculer la stabilité des États partenaires (Tunisie, Égypte). S'ensuivent la chute des régimes autoritaires et l'éclatement des centres de pouvoir, laissant une place aux groupuscules terroristes. L'intervention *Unified Protector* ⁽¹⁹⁾ en Libye (2011) fut la seule et unique opération de l'Otan en terre arabe durant cette période. L'intervention n'a pas permis de relancer le DM et l'ICI, et les résultats de ces partenariats restent limités. Les controverses liées à l'intervention, notamment le manque de suivi *post*-intervention, ont particulièrement entaché les rapports de confiance entre les États partenaires. En outre, sur des terrains plus opérationnels, la question de la modernisation de la défense n'a pas été véritablement approfondie : la plupart des partenaires n'ont pas encore engagé la transition d'une armée de levée à une armée de métier.

Les interventions des années *post*-guerre froide en Méditerranée et sa périphérie ont affiché les contradictions de l'identité de l'Alliance. L'Otan semble prise en étau entre d'une part, sa fonction originelle, sa centralité euro-atlantique, le principe de l'article 5 ⁽²⁰⁾, la défense collective, et d'autre part, ses nouvelles prérogatives *post*-1991 de projection stratégique, d'agent de stabilité à l'international, à travers les partenariats et les interventions militaires. Au-delà, après l'élaboration des partenariats et l'intervention dans les régions méditerranéennes, force est de constater que la stabilité n'y est pas liée exclusivement aux seules considérations locales. La Méditerranée, lieux

⁽¹⁹⁾ LUNGESCU Oana, « NATO and Libya - Operation *Unified Protector*, February-October 2011 », 27 mars 2012 (<https://www.nato.int/cps/en/natolive/71679.htm>).

⁽²⁰⁾ Le principe de la défense collective est au cœur du traité fondateur de l'Otan. Conformément à l'article 5 du Traité de Washington (https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_17120.htm), les membres se prêteront toujours assistance mutuelle contre une attaque.

d'échanges et de transit, est tributaire de la stabilité des régions périphériques, en Afrique et au Moyen-Orient.

Enfin, l'Otan fait face à de nombreuses divergences au sein de ses membres, en particulier au sujet de la Méditerranée orientale. En 2016, les relations turco-européennes se gèlent après la tentative de coup d'État militaire en Turquie et les mesures de répression prises par le dirigeant turc Recep Tayyip Erdogan. Depuis, les relations, notamment avec la France, restent tendues, à l'instar des propos tenus à l'automne 2020, au sujet de l'Otan, entre les deux alliés. En mars 2020, suite aux multiples tensions depuis 2016, plus que prégnantes entre 2019 et 2020, l'Otan a ainsi décidé de lancer une réflexion autour d'un groupe d'experts pour renforcer « l'unité de l'Alliance, la consultation et la coordination politiques entre les Alliés ainsi que le rôle politique de l'Otan ».

Le 10 juin 2020, une frégate française, le *Courbet*, dans le cadre de la mission, voulant contrôler un cargo turc suspecté de contrebande d'armes – alors qu'un embargo onusien sur les armes a été voté dans la région libyenne –, est stoppé par l'intervention d'un patrouilleur turc, qui l'illumine, les tireurs à leur poste. Après une tentative d'enquête dans le cadre de l'Otan, l'affaire est considérée comme trop sensible et ne débouche donc pas sur des sanctions. La position turque est claire : l'Otan sans la Turquie n'est pas viable ⁽²¹⁾, puisque la Turquie se positionne en intermédiaire/partenaire de dialogue entre l'Europe et le Moyen-Orient, ainsi qu'acteur principal en Méditerranée orientale, avec le deuxième contingent de soldats après les États-Unis au sein de l'Otan. Les enjeux sont éminemment politiques, les rapports franco-turcs se sont dégradés graduellement depuis 2011, lorsque la France et les États-Unis soutenaient les Kurdes en Syrie. La Turquie s'inscrit dans une provocation continuelle : achat des S400 russes, répression des Kurdes, incident avec le *Courbet* ⁽²²⁾. Il n'empêche qu'expulser la Turquie de l'Otan n'est pas une question qui se pose vraiment, la tendance est à l'apaisement pour toutes les parties ⁽²³⁾.

L'Otan a accordé trop peu d'attention stratégique à la Méditerranée au cours des dernières années, malgré la création de dialogue et de partenariat – tandis que des puissances comme la Russie ont constamment renforcé leur présence militaire. Avec une augmentation spectaculaire des conflits et des défis migratoires, l'Otan et l'Union européenne sont appelés à renforcer l'efficacité de leur présence et à réaffirmer leur unité en Méditerranée malgré les désaccords avec la Turquie.

Tous les alliés de l'Otan, y compris la Turquie, doivent promouvoir la stabilité en Méditerranée orientale. Une première étape consisterait à créer un ensemble convenu de principes comprenant : 1) s'assurer que tous les partenaires régionaux

⁽²¹⁾ « L'Otan sans la Turquie ? Cela voudrait dire la fin de l'alliance », a martelé mercredi l'ambassadeur de Turquie en France, Ismail Hakki Musa, devant les membres de la Commission des Affaires étrangères du Sénat, juillet 2020. AMIR-ASLANI Ardavan, « L'expansionnisme turc aura-t-il raison de l'Otan ? », *Atlantico*, 5 juillet 2020 (<https://www.atlantico.fr/article/decryptage/l-expansionnisme-turc-aura-t-il-raison-de-l-otan—erdogan-otan-aslani>).

⁽²²⁾ LAGNEAU Laurent, « Un navire turc a illuminé à trois reprises la frégate *Courbet* avec son radar de conduite de tir, selon Paris », Zone militaire-Opex 360, 17 juin 2020 (<http://www.opex360.com/>).

⁽²³⁾ BILLION Laurent, « La Turquie, allié capricieux, ennemi impossible », *Le Monde Diplomatique*, octobre 2019, p. 16-17 (<https://www.monde-diplomatique.fr/2019/10/BILLION/60458>).

Les problématiques de l'Otan en Méditerranée orientale :
préoccupations, priorités, ligne d'action

récoltent les bénéfices de l'exploration énergétique dans la région, avec une voie vers un partage équitable des revenus énergétiques agissant comme une mesure de confiance vers la relance du processus de paix chypriote ; 2) contenir l'influence et la présence de la Russie dans la région ; 3) garantir la liberté d'action de l'Otan de la mer Noire à la Méditerranée ; 4) œuvrer pour la stabilité régionale au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, y compris les efforts de lutte contre le terrorisme ; 5) respecter les normes juridiques internationales et les résolutions de l'ONU, comme l'embargo des Nations unies sur les armes en Libye et les efforts pour parvenir à un cessez-le-feu, ainsi que l'intégrité territoriale ou maritime des pays (indépendamment des différends existants) ; et 6) redoubler d'efforts pour éviter de futurs incidents maritimes en Méditerranée orientale entre alliés de l'Otan, en établissant de nouvelles procédures ⁽²⁴⁾.

*

**

La bipolarité Est-Ouest a donc laissé la place à une relation d'une tout autre nature entre l'Europe et ses voisins méditerranéens. Si l'indéniable évolution politique et la coopération pour la sécurité apparaissent au cœur des problématiques de l'Otan en tant que potentiel stabilisateur pour la région méditerranéenne, l'Alliance atlantique doit faire face à différents obstacles, politiques et juridiques notamment, qui limitent ses efforts de coopération. Afin de répondre aux attentes politiques et militaires des membres de l'Otan en méditerranée, il s'agirait donc de mettre en place une structure politique pour gérer les conflits régionaux et renouveler les mécanismes de coopération. En outre, une plus forte implication politique et sécuritaire des États-Unis dans la région contribuera à renforcer la détermination de l'Otan en Méditerranée orientale, à constituer un rempart contre la présence militaire croissante de la Russie et à mieux équilibrer les tensions entre la France et la Turquie. ♦

⁽²⁴⁾ CONLEY Heather A. et ELLEHUUS Rachel, « How NATO Can Avoid a Strategic Decoupling in the Eastern Mediterranean », *Center for Strategic & International Studies (CSIS)*, 17 juillet 2020 (<https://www.csis.org/>).