

Que reste-t-il du flanc Sud de l'OTAN ?

Thierry Tardy | 8 juin 2022 | ARTICLES | 



Les événements de février 2022 en Ukraine ont confirmé une tendance lourde du positionnement de l'OTAN au cours des dix dernières années : face à une Russie agressive, l'Alliance en est revenue à sa tâche originelle de défense collective, géographiquement ancrée sur son flanc oriental.

Par contraste, la présence de l'OTAN sur son flanc Sud s'est progressivement dissipée. L'OTAN continue de conduire des opérations au Kosovo (KFOR), en mer méditerranée et même en Iraq, mais son rôle sur ces théâtres est aujourd'hui restreint, tant la Russie concentre l'attention et les Alliés peinent à s'entendre sur un agenda commun sur leur flanc Sud.

Dans ce contexte, quelle place pour l'OTAN à sa périphérie Sud ? La guerre en Ukraine a-t-elle réduit à néant les arguments d'une OTAN devant assurer une présence sur différents fronts, y compris au Sud ? L'OTAN peut-elle faire l'impasse sur cette zone, compte tenu des défis sécuritaires qui y prévalent, notamment en raison d'une croissante présence russe ?

Le bilan sévère des opérations de gestion de crise

Du début de la décennie 1990 jusqu'à l'année 2014, l'OTAN fut principalement une organisation de gestion de crise. Aucune menace ne justifiait alors son positionnement sur la défense collective, tandis que des Balkans à l'Afghanistan en passant par la Libye et le golfe d'Aden, nombre de développements à sa périphérie nécessitaient sa présence dans la gestion des crises et la sécurité coopérative.

L'année 2014 marque la fin du positionnement otanien sur la gestion des crises. Deux événements distincts expliquent ce revirement. D'une part le retrait de la Force internationale d'Assistance à la Sécurité (FIAS) d'Afghanistan à la fin de 2014 marque le terme d'un engagement occidental arrivé en bout de course, même si quelques États sont restés jusqu'à 2021. Les Alliés exprimaient alors leur lassitude face à des opérations contestées à la fois à Bruxelles et sur le terrain. Deuxièmement, l'agression russe contre la Crimée et l'intervention dans le Donbass au printemps 2014, signalait le retour d'une Russie agressive et contestant sans complexe les règles de l'ordre européen de sécurité héritées de la fin de la Guerre froide. Pour les Alliés, l'effet

combiné de ces deux événements, quelques années après l'aventure libyenne, portait l'injonction d'un retour à un mandat de défense collective visant principalement à [contenir la Russie sur le flanc Est de l'Alliance](#). Les missions de gestion de crise et autre sécurité coopérative, notamment à la périphérie sud de l'Alliance, devenaient secondaires en conséquence.

Une telle évolution n'a été que [renforcée par la guerre en Ukraine de 2022](#). Celle-ci confirme la nécessité absolue pour l'Alliance de se concentrer sur la défense de son territoire, à l'Est de toute évidence, et en parallèle la difficulté pour l'organisation de faire exister son mandat de stabilisation de son flanc Sud. Le nouvel agenda otanien est largement accepté par les Alliés, et sera sans doute reflété explicitement dans le Concept Stratégique adopté lors du Sommet de Madrid en juin.

Les défis du flanc Sud

Le consensus sur les priorités actuelles de l'OTAN ne saurait pourtant faire l'impasse sur certaines caractéristiques de l'environnement sécuritaire à la périphérie Sud de l'Alliance. Au moins trois niveaux de considérations sont à distinguer.

D'abord, le flanc Sud de l'Alliance – lequel rassemble une trentaine de pays situés entre la Méditerranée et le Sahel, la Mauritanie à l'Ouest et la péninsule arabique et le golfe persique à l'Est – concentre un [nombre important de menaces](#) et risques susceptibles de déstabiliser à la fois les pays de la région et l'Alliance elle-même. De la Libye à l'Iran, de la Syrie au golfe d'Aden, les sources d'instabilité sont chroniques tandis que les capacités locales de réponse sont souvent faibles et dysfonctionnelles. De ces pays peuvent naître des mouvements terroristes, des conflits armés internes ou régionaux, de la criminalité organisée (piraterie, traite de personnes, etc.), ou des flux massifs de réfugiés, autant de phénomènes qui peuvent à leur tour affecter les pays de l'Alliance. Une acception large du flanc Sud inclut aussi les pays des Balkans occidentaux qui ne sont pas membres de l'OTAN (Bosnie-Herzégovine, Serbie, Kosovo), et qui dans le passé ont été source de déstabilisation de l'Europe.

Deuxièmement, la présence, sur ces théâtres, de la [Russie](#) (et de la Chine) tend à nuancer l'argument d'une exclusivité du flanc Est. La Russie est active dans trois, voire quatre zones de la périphérie Sud de l'Alliance : la mer Méditerranée, la Syrie, la Libye, et les Balkans occidentaux (si inclus dans la périphérie Sud). À ces quatre zones, l'on pourrait ajouter le Mali et la République centrafricaine si la zone géographique considérée s'étendait à l'Afrique sub-saharienne. Dans ces différents espaces, la Russie tente de créer des zones de « déni d'accès » dans lesquelles la présence occidentale est plus difficile, voire rendue impossible. De la Syrie à la Libye en passant par les Balkans, toute absence des Occidentaux profite à la Russie qui, directement ou par le truchement de ses proxies, comble le vide. La façon dont le groupe Wagner a affaibli les positions françaises en République centrafricaine et au Mali mérite d'être prise en compte par les Alliés sur l'ensemble de leur périphérie méridionale. En d'autres termes, la compétition stratégique qui oppose l'Occident à la Russie ne peut être confinée au flanc Est de l'Europe dans une logique de défense collective.

De même, la présence de la Chine doit aussi être prise en compte dans la mesure où elle affecte les intérêts économiques et politiques des Alliés. Par ses investissements, ses acquisitions d'infrastructures de communication, et ses [activités commerciales en Afrique](#), la Chine permet aux États africains de sortir du face-à-face qui les oppose aux Européens. À terme, une Chine économiquement et politiquement [plus présente au Sud de la Méditerranée](#) fragilisera l'empreinte occidentale. La présence combinée de la Russie et de la Chine dans des zones traditionnellement sous influence de l'Occident transforme la situation d'un jeu bilatéral (« eux et nous ») en une relation trilatérale (« eux, nous, et les Russes/Chinois »). Cette nouvelle configuration complique le rôle des acteurs occidentaux autant qu'elle justifie leur présence.

Troisièmement, le pivot américain vers l'Asie-Pacifique a déjà montré un relatif désintérêt des États-Unis vis-à-vis de la zone ANMO (Afrique du Nord et Moyen-Orient). La crise ukrainienne de 2022 a certes marqué un réengagement substantiel des Américains en Europe, mais sur le long terme, les États-Unis devraient confirmer leur désengagement de la périphérie Sud de l'Alliance pour se concentrer sur la Chine. Cette tendance lourde questionne en premier lieu le rôle des Européens et de l'Union européenne, mais aussi celui de l'OTAN en tant qu'Alliance transatlantique.

La difficile, mais nécessaire posture otanienne sur le flanc Sud

La politique de l'OTAN au Sud offre un [bilan mitigé](#). D'abord, la complexité et l'étendue des menaces et des risques existants sont telles qu'il est difficile pour tout acteur externe de définir une politique globale et cohérente pour l'ensemble de la région. En second lieu, l'OTAN en tant qu'organisation avant tout militaire n'est pas nécessairement l'outil le mieux adapté à des risques qui dans leur majorité sont de nature politique, démographique ou socio-économique. Troisièmement, la politique otanienne sur son flanc Sud est mise à mal par les positions de ses propres États membres, lesquels divergent quant à la priorité à donner au flanc Sud ou s'opposent frontalement sur la politique à conduire. L'examen des agendas nationaux des [États-Unis, de la Turquie, de la France, mais aussi de l'Italie ou de la Grèce](#), en Syrie, en Libye ou en Méditerranée, suffit à expliquer la difficulté pour l'Alliance de fédérer les politiques nationales et façonner un agenda commun. À tel point qu'il est parfois difficile de définir le champ du

possible pour l'OTAN au Sud. À ces facteurs structurels, l'on peut ajouter un relatif sous-investissement de l'OTAN sur son flanc Sud (en termes de ressources financières et humaines), ainsi que des perceptions locales souvent peu favorables à une présence otanienne.

L'ensemble de ces paramètres expliquent les limites de la présence de l'OTAN au Sud, dans un rôle qualifié de « [sous-stratégique](#) ». Dans le contexte de profondes mutations de l'ordre européen de sécurité, il apparaît pourtant impératif que l'OTAN développe une réflexion sur son rôle au Sud, notamment autour des trois axes d'effort suivants.

Défense collective au Sud

D'abord, la défense collective de l'Alliance doit couvrir le flanc Sud (dans les limites du Traité de Washington) dans la mesure où la Russie, et accessoirement l'Iran, y sont aussi présents. La compétition stratégique qui s'annonce ne peut être confinée à une ligne s'étendant du Nord de la Finlande (bientôt membre) à la mer Noire ; elle sera bien sûr géographiquement plus étendue, pour inclure le flanc Sud de l'Alliance. En Méditerranée en particulier, l'OTAN déploie une petite opération (Sea Guardian), laquelle prit la relève en 2016 de la seule opération de l'OTAN relevant de l'article 5 du Traité de Washington (opération Active Endeavour). Dans le contexte de l'évolution de la posture de l'OTAN face à la Russie, la présence maritime de l'Alliance en Méditerranée doit également considérer des ajustements en termes de [moyens déployés, de rotations, et de structures de commandement](#). La faible cohésion des Alliés sur leur flanc Sud va nécessairement compliquer une telle évolution. Celle-ci n'en est pas moins nécessaire et doit trouver des prolongements partout où la Russie se positionne (et donc parfois au-delà de la zone euro-atlantique), afin de réduire au maximum l'établissement de zones de déni d'accès.

Partage des tâches

Deuxièmement, la reconfiguration de l'ordre européen de sécurité consécutif à l'invasion de l'Ukraine par la Russie doit permettre un dialogue permanent et une clarification du [partage des tâches entre l'OTAN et l'Union européenne](#) sur le flanc Sud. Cette clarification est d'autant plus importante que les États-Unis se tournent vers l'Asie, sans que cette réorientation ne soit sur le long terme remise en cause. Pour l'OTAN, trois options sont possibles : le *statu quo* des relations OTAN-UE ; l'effacement au profit de l'Union européenne, laquelle prendrait en charge à sa périphérie Sud l'ensemble des problématiques de sécurité tandis que l'Alliance se concentrerait sur son flanc Est (et sur la Chine ?) ; ou bien la redéfinition de son propre rôle dans une logique d'adaptation à un environnement dans lequel les besoins sécuritaires sont immenses et le rôle de l'OTAN réaffirmé. Dans ce troisième scénario, la concentration sur le flanc Est et la défense collective s'accompagne d'une nouvelle stratégie de l'OTAN sur son flanc Sud, en étroite coopération avec l'Union européenne. Le partage des tâches s'opère sur la base des avantages comparatifs des deux organisations. L'Union européenne assume son plein rôle dans le domaine sécuritaire, conformément à sa Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC) réaffirmée dans sa [Boussole stratégique](#), et dans le contexte du désengagement relatif des États-Unis de la zone. Ceci se fait : dans les Balkans occidentaux (y compris en prenant la relève de la KFOR au Kosovo ?) ; en Méditerranée ; et jusqu'au Sahel, au Moyen-Orient et dans le [Golfe persique](#).

De son côté, l'OTAN se concentre sur des activités de défense pour lesquelles elle offre une valeur ajoutée. Conformément aux engagements pris dans le [Package on the South](#) adopté en 2018 et lors du [Sommet de l'Alliance de juin 2021](#), l'ambition est de soutenir la souveraineté et la résilience des États partenaires par le renforcement de leurs propres capacités de défense et la socialisation avec l'OTAN. Ceci inclut : la réforme du secteur de la défense et le renforcement des capacités de défense, en termes généraux aussi bien que dans des [domaines de niche](#) tels que les opérations en [conditions climatiques extrêmes](#), la lutte contre les engins explosifs improvisés, ou la protection des civils ; les aspects militaires du contre-terrorisme et de la contre-insurrection ; le développement de l'interopérabilité entre Alliés et partenaires ; et la formation, notamment dans les structures telles que le Collège de défense de l'OTAN à Rome ou en soutien du Collège de défense du G5 Sahel en Mauritanie.

L'OTAN peut aussi intervenir au Sud là où l'Union ne peut aller pour des raisons politiques ou techniques. Mais elle s'abstient de tout rôle dans les domaines où elle n'offre aucune plus-value. Le positionnement de l'OTAN sur le seul segment de la défense suggère que son rôle ne sera presque jamais suffisant compte tenu de la [multidimensionnalité des défis](#). D'où l'importance d'une approche intégrée dans laquelle l'OTAN et d'autres acteurs opèrent de concert et maximisent ainsi leur impact sur le long terme.

Dans cette recomposition, si la gestion des crises n'est aujourd'hui plus la priorité, elle ne doit pas pour autant être écartée du champ d'action possible de l'Alliance ; l'environnement sécuritaire au Sud est volatile et les besoins en gestion de crise peuvent revenir plus rapidement que la situation d'aujourd'hui ne le présage (comme le montre la situation en Bosnie-Herzégovine).

Socialisation et confiance

Troisièmement, à l'heure où l'Alliance revisite ses partenariats globaux, ceux existants sur le flanc Sud doivent être revus pour

offrir plus de flexibilité et d'efficacité. L'approche géographiquement limitée du [Dialogue méditerranéen](#) et de l'[Initiative de Coopération d'Istanbul](#) ne permet pas l'inclusion de problématiques connexes telles que le Sahel ou l'ensemble de la péninsule arabe. De même, les formats « 30+1 » ou « 30+7 » du Dialogue méditerranéen ne sont pas adaptés au traitement de sujets transrégionaux ou à l'inclusion de partenaires institutionnels tels que l'Union africaine ou le G5 Sahel. Les formats existants sont par ailleurs formels pour des échanges jugés souvent superficiels, et [gagneraient à offrir des niveaux d'échange plus réguliers et à divers niveaux de séniorité](#). Ce qui est en jeu est l'établissement d'un dialogue stratégique, autour des notions d'intérêts communs, de [socialisation](#) des acteurs locaux avec l'OTAN (c'est-à-dire une interaction régulière entre représentants de pays du Sud et de l'Alliance atlantique), et ultimement de confiance entre les deux catégories d'acteurs. C'est par cette confiance, aujourd'hui largement manquante, que l'OTAN accroîtra sa capacité à jouer un rôle constructif dans la stabilisation de son flanc Sud. Surtout, l'établissement d'un dialogue stratégique doit permettre aux activités opérationnelles de l'OTAN de servir des objectifs politiques de long terme, en principe agréés par l'ensemble des Alliés.

L'évolution de l'ordre de sécurité européen, dont les éléments constitutifs sont chamboulés par la guerre en Ukraine, conduit l'OTAN à concentrer ses efforts sur son flanc Est. Ce d'autant plus que l'unité de l'Alliance à l'Est contraste avec son manque de cohésion au Sud. Dans le même temps pourtant, la stabilité à la périphérie Sud de l'Alliance est déterminante pour celle de la zone euro-atlantique, à l'heure où la Russie (et la Chine) prend également pied dans la région ANMO. Certes, l'OTAN ne devrait pas reproduire les opérations militaires du type de celles déployées en Afghanistan ou en Libye ; mais il est tout aussi illusoire de penser que la sécurité au nord de la Méditerranée pourra être assurée sans que l'OTAN, l'Union européenne, et d'autres acteurs ne soient présents aussi sur leur flanc Sud. l'autre défi des Européens.

Crédit : Department of Navy.

Thierry Tardy

Comment citer cette publication