

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2017

Volume XVIII

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LA CONVENTION DE MONTREUX, FACTEUR DE STABILITÉ EN MER NOIRE

PAR

NURŞIN ATESOGLU GÜNEY (*)

Après la crise dite du « jet russe » abattu au-dessus du territoire ture et de l'aggravation des relations entre la Turquie et la Fédération de Russie qui s'en est suivie, nombreux sont ceux qui ont pensé que la Turquie avait radicalement changé sa politique régionale en mer Noire. Certains ont fondé leur argument sur la déclaration du président ture Recep Tayyip Erdogan selon laquelle « *les alliés de l'OTAN devraient prendre des mesures pour empêcher la mer Noire de devenir un lac russe* » (1). Ces commentateurs se sont montrés en fait un peu trop empressés car la Turquie n'a pas décidé de s'écarter de sa politique traditionnelle en mer Noire – malgré la militarisation de cet espace par la Russie qui est intervenue après l'annexion de la Crimée. Depuis 1936, la Convention de Montreux est demeurée au cœur de la politique en mer Noire menée par Ankara et cela n'a pas changé aujourd'hui. Comme par le passé, la Convention couvre et continue de réglementer l'utilisation des voies navigables qui traversent les détroits turs (les Dardanelles et le Bosphore) par les navires de tous pavillons. Elle a octroyé à la Turquie le contrôle des détroits tout en garantissant dans le même temps le libre passage des navires civils en temps de paix. Pourtant, ce qui est le plus important d'un point de vue stratégique pour Ankara, c'est que, lorsque la Turquie a obtenu le contrôle sur les détroits, elle a également obtenu le droit d'y réglementer le transit des navires de guerre.

Dans la récente période de tension avec la Russie née de la crise de l'avion de chasse russe abattu, la Turquie a voulu, avec la déclaration du président Erdogan, rappeler à la Russie qu'Ankara est un pays membre de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et qu'elle pourrait, si elle le désirait, jouer la carte OTAN. Il est donc clair que le Président ture n'a nullement voulu exprimer une quelconque volonté de modifier la Convention de Montreux. Dans le même temps, la Turquie a entendu

(*) Professeur de Relations internationales et directrice du département de Relations internationales à l'Université technique Yildiz (Turquie) et vice-présidente du Wise Men Center for Strategic Studies (BİLGESAM, Turquie).

(1) « Almost a Russian lake: Erdoğan calls for greater NATO presence in Black Sea », Reuters, 11 mai 2016, disponible sur le site Internet www.rt.com/news/342670-nato-black-sea-russia/ (consulté le 12 décembre 2016).

montrer à Moscou que, dans le cas où la Russie n'adoucissait pas sa position à l'égard de la Turquie, cette dernière avait la possibilité d'agir avec ses alliés de l'OTAN en mer Noire, de façon dissuasive. Pour être plus clair, la Turquie n'a donc jamais mentionné qu'elle avait l'intention de revoir les clauses de la Convention de Montreux, qui limitent également la présence navale de l'OTAN et des Etats-Unis en mer Noire à une période de 21 jours (2).

Au cours des sept mois de rupture des relations diplomatiques, la Turquie et la Russie ont pu calculer l'impact de la prolongation de ce qui apparaissait comme une impasse pour les deux pays, spécialement dans le domaine économique. Chacun est alors parvenu à la conclusion que la normalisation des relations était favorable aux intérêts des deux parties. La Russie, par exemple, a vécu dans des conditions économiques difficiles en raison du maintien des sanctions occidentales, dont les effets se sont ajoutés à ceux de la chute des recettes pétrolières, provoquant la baisse subséquente de la valeur du rouble (3). Faisant une analyse des coûts et bénéfices de cette rupture diplomatique, elle a rapidement accepté de normaliser ses relations avec la Turquie. Cette dernière a également vu, de son côté, les avantages qu'elle pouvait tirer de cette normalisation. La stabilité et la sécurité dans la région de la mer Noire sont très importantes pour elle – tout autant que pour d'autres pays de l'OTAN, comme la Bulgarie et la Roumanie –, non seulement du point de vue de la sécurité militaire, mais aussi de celui du transit de ses ressources énergétiques et du tourisme. En outre, face à la dépendance européenne envers le gaz naturel venant de Russie, il est très important pour le continent de garantir l'accès aux ressources gazières alternatives qui pourraient provenir d'autres pays du bassin de la mer Noire. C'est la raison pour laquelle, par exemple, l'Union européenne (UE) accorde une grande importance au couloir gazier empruntant le sud de la mer Noire et, partant, à la stabilité dans l'ensemble du bassin.

Depuis la fin de la Guerre froide et du fait de son importance géopolitique et économique, la sécurité de la mer Noire a d'abord été un domaine réservé avant de devenir un domaine de concurrence ouverte entre le monde euro-atlantique et la Fédération de Russie. Cette rivalité entre la Russie et l'Occident s'est naturellement renforcée après l'annexion de la Crimée par la Russie. La Turquie et d'autres pays de la mer Noire ressentent aujourd'hui au plan régional les répercussions négatives de cette confrontation de nature stratégique. Il est vrai qu'Ankara avait, jusqu'à l'éclatement de la crise ukrainienne, montré un grand intérêt pour l'implication, à des fins préventives, des Etats-Unis et de l'OTAN en mer Noire, ce qui relevait de sa posture stratégique habituelle. Ce comportement a aidé Ankara à atteindre son objectif premier : la préservation du

(2) « Russia warns Turkey on US ships in Black Sea », *Hürriyet*, 28 août 2008, disponible sur le site Internet www.hurriyet.com.tr/russia-warns-turkey-on-u-s-ships-in-black-sea-9766567 (consulté le 1^{er} décembre 2016).

(3) International Institute for Strategic Studies (IISS), *Strategic Survey 2016: The Annual Review of World Affairs*, Routledge, Londres, 2016, pp. VI-VII.

statu quo dans et espace maritime. Jusqu'à la crise ukrainienne de 2014, la Turquie a toujours cherché à éviter d'avoir à subir les effets négatifs de cette rivalité latente entre le monde euro-atlantique et la Fédération de Russie. Elle a toujours souligné l'importance cruciale que pourraient avoir des mécanismes de coopération entre les Etats riverains de la mer Noire en vue de garantir la stabilité dans la région (4). C'est grâce à cet esprit de coopération qu'Ankara est parvenu à produire des initiatives comme Black Sea For et Black Sea Harmony, qui contribuent à apporter de la transparence aux questions de sécurité dans la région.

Cependant, depuis l'annexion de la Crimée, les Occidentaux en sont arrivés à croire que la mer Noire était vouée à devenir bientôt un lac russe et une source potentielle d'instabilité pour toute la région. L'Alliance atlantique a alors décidé de mesures de rétorsion, en renforçant les capacités de l'OTAN dans les pays limitrophes de la Russie en Europe, surtout après que ses membres de ce flanc oriental ont exprimé des inquiétudes légitimes au regard des avancées militaires russes en termes de capacités A2/AD (*Anti-Access/Area Denial*, soit « déni d'accès ») et l'usage qu'en a fait Moscou dans la guerre hybride menée dans l'est de l'Ukraine. C'est pourquoi, juste avant la tenue du Sommet de l'OTAN de Varsovie en 2016, plusieurs idées ont été avancées pour renforcer les défenses de l'Alliance en mer Noire face aux forces navales nouvellement modernisées de la Russie.

Cet article se propose d'analyser si l'une de ces propositions a une chance d'être mise en œuvre dans le contexte géopolitique et géo-économique actuel de la mer Noire. Pour parvenir à une évaluation correcte, il est nécessaire d'aborder au premier chef les principaux intérêts actuels de l'Occident et de la Russie, mais aussi ceux de la Turquie dans la région. Une attention particulière doit également être accordée à l'analyse des obstacles qui sont susceptibles d'empêcher la mise en œuvre de ces nouvelles propositions.

QUE FONT LES ETATS-UNIS ET L'OTAN EN MER NOIRE ?

La présence militaire occidentale dans le bassin de la mer Noire était très limitée jusqu'en 2014, date à laquelle la Russie est devenue une puissance plus affirmée dans la région. Avant l'annexion de la Crimée, l'OTAN avait préféré exister en tant qu'alliance dans la région en menant des exercices navals de maintien de la paix. Contrairement à la Turquie, la Bulgarie et la Roumanie ne possèdent aujourd'hui que de petites forces navales côtières qui ne soutiennent évidemment pas la comparaison avec la taille actuelle de la flotte russe de la mer Noire (5). Cependant, après l'annexion de la

(4) La priorité de la Turquie vis-à-vis de la mer Noire réside en ce que la sécurité soit soutenue et assurée par les pays riverains.

(5) Alex D. SCHNEIDER, « US and NATO naval engagement with Russia in the Black Sea: historical patterns and current prospects », Naval Postgraduate School, Monterey, sept. 2016, disponible sur le site Internet outlook.live.com/owa/?realm=hotmail.com&path=/attachmentlightbox (consulté le 2 décembre 2016).

Crimée, l'OTAN a été contrainte de rassurer ses Etats membres de la mer Noire sur la crédibilité des garanties de défense collective de l'Alliance. Dans un premier temps, elle a mis en place son plan d'action pour répondre aux besoins immédiats des secteurs sud et nord-est de son flanc oriental (6). Elle a aussi rapidement augmenté le nombre de ses exercices navals en mer Noire, effectuant ainsi 162 exercices durant la seule année 2014, soit le double de ce qui avait été initialement prévu pour cette année-là (7).

Plus frappant encore, ces exercices ont été effectués dans la zone d'influence immédiate de la Russie. Pour cette raison, Moscou a considéré la nouvelle posture de l'OTAN en mer Noire comme une provocation et une menace directe pour sa propre sécurité. Cela s'ajoute au fait que les plans de l'OTAN en faveur d'un programme de défense antimissile, qui serait stationné par exemple en Roumanie pour contrer les capacités de l'Iran en termes d'armes de destruction massive, étaient déjà perçus par Moscou comme une menace directe à sa sécurité, ce qui l'a conduit à répliquer par le déploiement de missiles Iskander dans l'enclave de Kaliningrad (8).

A la suite de l'annexion de la Crimée, l'Alliance s'est fixé deux objectifs dans le cadre de son mécanisme de sécurité collective. Premièrement, rassurer ses Etats membres de la mer Noire sur la crédibilité de la garantie de sécurité qu'elle leur offrait. En second lieu, adopter des mesures concrètes permettant de dissuader la Russie et d'endiguer le cas échéant toute disposition que cette dernière pourrait prendre contre ses membres en mer Noire. Comme on pouvait s'y attendre, la Russie a interprété ces mesures de « réassurance » et de dissuasion décidées par l'OTAN comme une menace envers ses intérêts privilégiés dans le bassin de la mer Noire et a donc répliqué en augmentant ses propres exercices navals. En général, l'Occident considère que la stabilité et la paix en mer Noire sont des conditions nécessaires à la réalisation des intérêts économiques, énergétiques et commerciaux de ses Etats membres dans la région.

Assurer la sécurité de la mer Noire est donc également très important pour l'OTAN du point de vue géo-économique. En fait, la Turquie et l'Europe dépendent fortement de l'approvisionnement en hydrocarbures et en gaz naturel venant de Russie. Toute perturbation dans le transit de ces ressources énergétique *via* la mer Noire pourrait avoir des conséquences économiques inquiétantes pour ces pays. De leur côté, les pays riverains comme la Bulgarie et la Roumanie s'efforcent de créer des conditions propices au tourisme en mer Noire, avec l'objectif légitime d'accroître leur produit intérieur brut (PIB). C'est pourquoi ces deux Etats considèrent le maintien de la stabilité régionale comme l'une de leurs priorités.

(6) NATO Readiness Action Plan', mai 2015, disponible sur le site Internet de l'OTAN, www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_05/20150508_1505-Factsheet-RAP-en.pdf (consulté le 3 décembre 2016).

(7) Alex D. SCHNEIDER, *op. cit.*

(8) « Russia deploys nuclear-capable missiles in Kaliningrad », BBC News, 9 oct. 2016, disponible sur le site Internet www.bbc.com/news/world-europe-37597075 (consulté le 1^{er} décembre 2016).

Cependant, ni la Bulgarie ni la Roumanie – comme les autres Etats riverains et contrairement à la Turquie et à la Russie – ne disposent d’une puissance maritime suffisante pour garantir les conditions souhaitées pour assurer la continuité du trafic maritime, protéger leurs ressources maritimes et garantir leurs droits souverains dans leurs zones économiques exclusives (9). C’est pourquoi la Roumanie insiste sur le fait qu’une présence navale renforcée et permanente des Etats-Unis et de l’OTAN en mer Noire est bienvenue (10).

QUE FAIT LA RUSSIE EN MER NOIRE ?

Comme beaucoup le savent, l’équilibre du pouvoir en mer Noire a commencé à changer après que la Fédération de Russie a accéléré le rythme de modernisation de sa flotte basée dans la péninsule de Crimée annexée (11). La Russie, en raison de ses intérêts stratégiques et économiques, a tendance à considérer la mer Noire comme un « lac russe ». En fait, cet espace maritime a historiquement toujours tenu une place hautement stratégique dans les plans de puissance de projection de la Russie en direction des mers ouvertes. En stationnant une partie de sa flotte en mer Noire, la Russie visait une projection de puissance d’abord en Méditerranée, puis dans les espaces océaniques. Pour toutes ces raisons Moscou estime avoir une sphère d’influence privilégiée dans l’ensemble de la région. C’est pourquoi elle a réagi très négativement à l’expansion de l’OTAN vers l’Est au cours des dernières décennies. Moscou s’est également montré très hostile au soutien apporté par l’Union européenne aux « révolutions de couleur » (*color revolutions*). Au lendemain de la Guerre froide, la Russie a cru qu’il était nécessaire de maintenir à la fois l’Ukraine et la Géorgie en tant qu’Etats-tampons entre elle et l’Occident. Elle était donc déterminée à maintenir l’indépendance de ces pays en même temps que leur neutralisme politique entre l’Est et l’Ouest. Il était en outre très important pour elle de garantir la stabilité de son flanc sud de la mer Noire (12).

La Russie a d’abord pris conscience de l’état obsolète de ses implantations de la mer Noire au cours de la guerre russo-géorgienne de 2008 et a ensuite décidé d’agir rapidement dans la modernisation de sa flotte en fonction des nouvelles menaces perçues. La publication des documents militaires de 2010 et 2014, qui ont représenté l’Occident en général et l’OTAN en particulier comme des menaces à la sécurité russe a clairement montré combien l’état d’esprit des dirigeants politiques russes

(9) Alex D. SCHNEIDER, *op. cit.*

(10) Marian CHIRIAC, « Romania calls for permanent NATO Black Sea force », *Balkan Insight*, 2 fév. 2016, disponible sur le site Internet www.balkaninsight.com/en/article/romania-calls-for-permanent-nato-black-sea-force-02-01-2016-1 (consulté le 1^{er} décembre 2016).

(11) Igor DELANOË, « After the Crimean crisis: towards a greater Russian maritime power in the Black Sea », *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. XIV, n°3, 2014, pp. 367-383.

(12) Alex D. SCHNEIDER, *op. cit.*

avait radicalement changé. En rapport avec l'identification de ces nouvelles menaces en mer Noire, le président russe Vladimir Poutine a énoncé la doctrine maritime de la Fédération de Russie en 2010 puis en 2015, en vertu de laquelle il entendait lancer des réformes essentielles dans le but d'améliorer la flotte de la mer Noire (13). Après avoir vu son flanc sud comme un secteur particulièrement instable au cours des deux dernières décennies, la Fédération de Russie a naturellement décidé d'agir avec ses propres forces pour protéger cet environnement (14).

La mémoire de la communauté internationale est suffisamment fraîche pour se souvenir des représailles militaires russes aux décisions de l'OTAN à Bucarest, par lesquelles l'Alliance a déclaré qu'elle était prête à proposer l'adhésion à la Géorgie et à l'Ukraine. En réaction, la Russie a procédé à une première invasion militaire de la Géorgie, à quoi a succédé l'annexion de la Crimée en 2014. Il est vrai qu'après la partition de la flotte de la mer Noire opérée avec l'Ukraine dans les années 1990, la Russie avait déjà envisagé sa modernisation (15). Il est également vrai que ce désir a ensuite été renforcé par l'expansion vers l'Est de l'Alliance euro-atlantique ainsi que par la volonté de se rétablir en tant que superpuissance en Eurasie (16).

Plus important encore, au cours des années 1990, la Russie et l'Occident se sont constamment opposés dans une concurrence géopolitique et cette situation s'est poursuivie jusqu'en 2014. Toutefois, après l'annexion de la Crimée, les deux parties ont ouvertement accéléré leurs efforts visant à prendre, chacune pour leur part, des mesures de sécurité dans le bassin de la mer Noire. Depuis la création du *pipeline* Bakou-Tiflis-Ceyhan (le CTB) et sa mise en fonctionnement, l'administration américaine n'a guère contribué à diminuer les tensions entre la Russie, l'Ouest et l'OTAN dans cette région. A partir de 2006, Washington a préféré déléguer cette recherche d'apaisement à l'Union européenne.

Cependant, comme on le sait, Bruxelles n'a pas été en mesure d'apporter des ouvertures constructives qui puissent assurer la paix et la sécurité dans le bassin de la mer Noire. Le lancement par l'Union européenne de plusieurs initiatives telles que le Partenariat oriental, la nouvelle politique de voisinage et d'autres qui visaient toutes à promouvoir la coopération entre les États de la région n'a malheureusement pas réussi à établir un ordre régional de sécurité. Ces initiatives, poursuivies sans beaucoup de conviction, se sont avérées impuissantes à empêcher la Russie de devenir une puissance plus affirmée dans la région, à l'image de ce qu'ont montré l'invasion de la Géorgie et l'annexion de la Crimée. Il en est résulté que, depuis 2008, Moscou a repris pleine confiance pour redonner du rythme à ses efforts de militarisation dans la région de la mer Noire, accroissant du même coup la rivalité et les tensions avec l'Occident. L'option ainsi

(13) Igor DELANOE, *op. cit.*

(14) Alex D. SCHNEIDER, *op. cit.*

(15) Igor DELANOE, *op. cit.*

(16) Alex D. SCHNEIDER, *op. cit.*

prise par la Russie est plutôt discutable, mais au fil du temps Moscou est arrivé à la conclusion que l'Occident cherchait à s'implanter dans sa zone d'intérêt privilégié, dont fait évidemment partie le bassin de la mer Noire, et a décidé d'empêcher cela par tous les moyens (17).

Avec détermination, la Russie a décidé de mettre en œuvre ses deux doctrines maritimes (18) de 2010 et 2015 pour qu'en temps de conflit elle puisse facilement dominer la mer Noire et ainsi garantir la sécurité de son flanc sud en dissuadant toute contre-intervention possible dans la région par les forces occidentales. Avec la modernisation de la flotte, les objectifs actuels et futurs du gouvernement de V. Poutine ne se limitent pas seulement à refuser à l'Occident l'accès à la mer Noire. La Fédération de Russie a toujours gardé à l'esprit son principal objectif, qui est celui d'une présence russe permanente en Méditerranée. Il est vrai que, lorsque les Russes ont énoncé leur doctrine maritime en 2010, leur objectif prioritaire était de renforcer leur défense côtière. Plus tard, avec la doctrine maritime de 2015, ils ont fait savoir expressément qu'ils étaient désormais prêts à réaliser leur ambitieux objectif d'établir et de maintenir une présence navale permanente en Méditerranée (19).

Cette doctrine a également conduit Moscou à se donner une Blue Water Capacity renforcée pour sa flotte de la mer Noire. On peut considérer que c'est aussi pour la Russie une façon d'atteindre l'objectif plus large de restaurer son statut de grande puissance. On peut donc affirmer que, dans cette perspective, l'annexion de la Crimée en 2014 était stratégiquement cruciale pour elle et qu'il y avait là de sa part un plan sciemment élaboré. A cet égard, ce n'est pas une coïncidence si le fait de pouvoir disposer de la nouvelle base navale de Sébastopol a été une source de grand soulagement pour la Russie, en lui permettant de mettre en œuvre ses plans de projection navale en mer Noire et bien au-delà. Elle se trouvait dès lors libérée des accords antérieurs passés avec l'Ukraine pour l'utilisation de la base (20).

Outre la sécurité, la mer Noire est également d'une grande importance économique pour la Russie. En tant que pays dont le budget provient principalement de l'exportation d'hydrocarbures et de gaz vers l'Europe, elle considère la mer Noire comme une route maritime très importante à cet effet. Aussi cherche-t-elle toujours à s'assurer un maximum de sécurité et de stabilité pour le passage de ses navires et de ses conduites de transport d'énergie terrestres et maritimes. Parallèlement, elle essaie d'empêcher la

(17) Nurşin Ateşoğlu GÜNEY, « Karadeniz'den Şam'a: Enerji Hesaplarının Yeni Adresi' » (« From Black Sea to Damascus: the address of energy calculations », *STAR, Açık Görüş*, 13 déc. 2016, p. 2).

(18) Ruslan PUKHOV, « Russia's naval doctrine: new priorities and benchmarks », 17 août 2016, *Valdai*, disponible sur le site Internet valdaiclub.com/a/highlights/russia_s_naval_doctrine_new_priorities_and_benchmarks/ (consulté le 22 novembre 2016).

(19) Alex D. SCHNEIDER, *op. cit.*

(20) *Id.*

réalisation de tous les autres projets alternatifs de *pipelines* susceptibles de passer par cette voie.

COMMENT LA TURQUIE ET LES AUTRES ÉTATS RIVERAINS
RÉPONDENT-ILS A LA PRÉSENCE MILITAIRE DE LA RUSSIE
DANS LA MER NOIRE APRÈS L'ANNEXION DE LA CRIMÉE ?

Nombre d'experts des relations internationales pensent que la communauté euro-atlantique n'a pas réussi à créer une architecture de sécurité suffisante en mer Noire, en dépit des déclarations alarmantes des pays riverains membres de l'OTAN. Considérant depuis 2014 que l'Union européenne n'a pas été capable de stabiliser la région, l'OTAN a décidé d'agir, d'abord lors du Sommet du Pays de Galles, puis au Sommet de Varsovie, pour contrebalancer l'affirmation de puissance de la Russie en mer Noire. En conséquence, il a été décidé de passer des simples assurances déclaratoires et formelles données aux alliés au renforcement de la sécurité collective de l'Alliance, en installant concrètement de nouvelles capacités. L'Alliance a donc commencé à se concentrer sur le soulagement de son flanc est très étiré, tandis qu'en mer Noire elle a parallèlement appelé au déploiement de nouvelles mesures de dissuasion et de défense (21). Cela s'est traduit par une présence accrue de l'OTAN dans la région. Cependant, cette fois, sa mission ne se limitait pas seulement au maintien de la paix, comme c'était le cas dans les années 1990. La plupart des efforts de renforcement de l'OTAN à cet égard avaient été jusque-là stationnés sur le secteur nord (région de la mer Baltique) du flanc oriental plutôt que sur sa partie sud-est (région de la mer Noire) (22).

L'OTAN tente d'accroître sa présence en mer Noire

Lors de la réunion ministérielle de suivi qui s'est tenue après le Sommet de l'OTAN au Pays de Galles, les participants ont commencé à débattre des différentes options ouvertes pour un déploiement de l'OTAN en mer Noire (23). L'idée d'une brigade multinationale dirigée par la Roumanie et basée dans ce pays était l'une d'elles. D'autres plans visaient à accroître la présence de l'Alliance dans les domaines aérien et maritime en mer Noire afin de renforcer sa dissuasion collective face à la présence croissante de la Russie. Cependant, techniquement, ces options ne peuvent pas encore se concrétiser en raison, notamment, de plusieurs obstacles juridiques. En vertu de la Convention de Montreux, ce que l'OTAN peut faire, c'est d'augmenter le nombre de ses patrouilles aériennes et maritimes, ainsi que le nombre d'exercices navals conjoints en mer Noire. Et c'est ce qui

(21) « Russia warns of retaliation as NATO plans », Reuters, 4 mai 2016, disponible sur le site Internet www.reuters.com/article/us-russia-nato-divisions-idUSKCN0XV0TU (consulté le 12 décembre 2016).

(22) Alex D. SCHNEIDER, *op. cit.*

(23) Denitsa RAYNOVA, « Nobody's lake: securing the Black Sea », European Leadership Network, 4 juil. 2016, disponible sur le site Internet www.europeanleadershipnetwork.org/nobodys-lake-securing-the-black-sea-_3933.html (consulté le 10 décembre 2016).

a été fait au lendemain de l'annexion de la Crimée (24). Pour l'instant, le système de défense antimissile balistique (BMD) de l'OTAN – à la fois sa capacité opérationnelle initiale et sa position actuelle – est aujourd'hui le mécanisme de dissuasion le plus substantiel et le plus important pour renforcer la dissuasion globale de l'Alliance sur son flanc oriental.

Il est vrai cependant que le renforcement de la dissuasion que l'OTAN a déjà mené sur son secteur sud-est n'est pas à la même échelle que ce qui a été fait dans la région de la Baltique. Les experts de l'OTAN ont avancé plusieurs raisons différentes pour expliquer ce qui fait qu'il existe actuellement un déséquilibre entre les deux parties du flanc oriental de l'Alliance en termes de capacités de dissuasion renforcée.

L'OTAN confronté aux limites imposées par la Convention de Montreux

La première raison pour laquelle l'OTAN ne peut pas avoir une présence navale permanente en mer Noire est liée à l'existence de la Convention de Montreux. Depuis 1936, la Turquie considère l'application de la Convention comme un élément important et essentiel de sa sécurité et de celle de la mer Noire. Elle n'est donc pas prête, quoi qu'on en dise, à accepter une révision, encore moins une abrogation, de ce traité qui, pour elle, conserve toute sa pertinence.

Selon la Convention de Montreux, « *en temps de paix, il n'y a aucune restriction au passage des navires marchands par les détroits turcs* », ce qui signifie qu'ils bénéficient de la liberté de transit sans aucune discrimination de pavillon. En revanche, le passage des navires de guerre est soumis à certaines restrictions qui, bien sûr, varient selon que ces navires appartiennent ou non aux Etats riverains de la mer Noire.

Les principales dispositions de la Convention relatives aux navires de guerre appartenant à des Etats non riverains de la mer Noire sont les suivantes. En premier lieu, seuls les sous-marins appartenant aux Etats riverains peuvent transiter par les détroits turcs, uniquement pour rejoindre leur base en mer Noire pour la première fois après leur construction ou leur achat ou pour la réparation dans des chantiers navals situés en dehors de la mer Noire. Le nombre total et le tonnage total maximal de toutes les forces navales qui peuvent se trouver en transit simultanément dans les détroits turcs sont limités à 9 unités et à 15 000 tonnes. Le tonnage maximal agrégé que peuvent avoir les Etats non riverains en mer Noire est de 45 000 tonnes, tandis que le tonnage maximal agrégé des navires de guerre qu'un même Etat riverain peut avoir en mer Noire est fixé à 30 000 tonnes. Surtout, les navires de guerre appartenant à des Etats non riverains ne peuvent pas rester plus de 21 jours en mer Noire. En outre, la Turquie doit être avisée au préalable du passage des navires de guerre dans ses détroits ; ce délai de notification est de 8 jours pour les navires

(24) *Id.*

de guerre appartenant à des Etats riverains et de 15 jours pour ceux qui ne sont pas riverains (25). Etant donné que la Convention de Montreux est toujours un document juridique contraignant, l'OTAN et les Etats-Unis sont évidemment contraints par les restrictions sus-mentionnées, eu égard aux forces navales qu'ils désirent envoyer en mer Noire.

Les divergences politiques existant entre les Etats de la région membres de l'OTAN

Les divergences persistantes sur la sécurité de la mer Noire existant entre les Etats de la partie sud-est du flanc oriental de l'OTAN sont la seconde raison pour laquelle l'OTAN n'a pas encore établi une présence militaire navale permanente dans la zone. Cette réalité politique contraste avec le fait quelque peu paradoxal que la plupart des pays de la Baltique et du Centre-Est de l'OTAN ont jusqu'à présent manifesté leur unité pour agir et soutenir le renforcement de la présence de l'OTAN en mer Noire en vue de contrecarrer celle de la Russie (26). Ces Etats ont montré leur volonté diplomatique de faire front commun pour que les forces de l'OTAN soient stationnées sur leurs propres territoires en vue d'affirmer une présence accrue de l'Alliance sur toute sa façade orientale. Un seul groupe d'Etats (la Slovaquie, la Hongrie et la République tchèque) ont refusé d'autoriser l'OTAN à stationner des troupes sur leur territoire (27).

Les choses sont allées différemment pour ce qui est de la partie sud-est du flanc oriental de l'OTAN. Il existe une conviction répandue selon laquelle les trois pays de la mer Noire membres de l'Alliance n'ont pas encore été en mesure de développer une position commune pour répondre aux besoins de la région en matière de sécurité face à l'affirmation de puissance qu'y développe la Russie. Leurs points de vue divergents tiennent à une différence d'appréciation sur cette présence russe accrue, qu'ils perçoivent comme une menace directe pour leur sécurité ou non (28). Par exemple, le gouvernement de Bucarest considère la présence russe en mer Noire comme étant non seulement une menace à la sécurité du pays, mais aussi comme un risque potentiel au regard des activités commerciales et touristiques qu'il entend développer. C'est la raison pour laquelle la Roumanie a pris l'initiative de nouveaux projets tendant à ce que l'OTAN accentue sa présence en mer Noire, notamment sous la forme d'une

(25) « Implementation of the Montreux Convention », disponible sur le site Internet du ministère ture des Affaires étrangères, www.mfa.gov.tr/implementation-of-the-montreux-convention.en.mfa (consulté le 22 novembre 2016).

(26) Beata GORKA-WINTER, « Strengthening NATO's Eastern flank », European Leadership Network, 2 déc. 2014, disponible sur le site Internet www.europeanleadershipnetwork.org/strengthening-natos-eastern-flank_2216.html (consulté le 3 décembre 2016).

(27) Alex D. SCHNEIDER, *op. cit.*

(28) *Id.*

présence navale permanente de l'Alliance dans la région (29). Cependant, comme on l'a vu, si cette proposition peut se comprendre du point de vue de la Roumanie au regard de sa sécurité, le déploiement permanent de navires de guerre par des Etats non riverains de la mer Noire enfreindrait la Convention de Montreux. Dans le même esprit, la Roumanie a suggéré que des exercices navals trilatéraux soient effectués en mer Noire avec la Bulgarie et la Turquie, tout en espérant obtenir la participation d'Etats membres non riverains comme l'Ukraine et la Géorgie (30).

En revanche, concernant la mer Noire et la Russie, la Bulgarie n'a pas des préoccupations de sécurité similaires à celles du gouvernement de Bucarest. Elle n'a d'ailleurs pas hésité un instant à rejeter les propositions de la Roumanie. Sofia est en effet convaincu qu'une telle présence militaire de l'OTAN provoquerait des mesures de rétorsion énergiques de la part de Moscou. C'est pourquoi la Bulgarie a déclaré que l'idée roumaine d'une force navale régionale opérant en mer Noire avec la participation éventuelle des marines de l'OTAN n'était pas rationnelle, ne serait-ce que parce qu'il est fort probable que cette flotte rencontrerait des problèmes techniques, comme le manque de capacité interopératoire entre ces différentes forces navales.

Les préoccupations de la Bulgarie concernant les propositions de la Roumanie sont tout à fait légitimes, car ce genre de mesures (comme une flotte navale basée en Roumanie) qui visent à rassurer davantage les alliés de la mer Noire pourrait être problématique et se retourner contre les pays directement intéressés du fait que l'OTAN est toujours perçue comme une menace par la Russie (31). De telles mesures de la part de l'Alliance pourraient être contre-productives, à l'opposé de leur finalité de dissuasion, en poussant Moscou à adopter un comportement encore plus agressif dans la région. La Bulgarie, bien qu'elle se soit opposée à ce que l'OTAN développe une présence navale permanente en mer Noire, n'a cependant pas hésité à accepter la formation d'une brigade multinationale en Roumanie sous le commandement de la Division multinationale sud-est (32).

La Turquie, étant un autre Etat membre de l'OTAN riverain de la mer Noire, s'est toujours opposée à ce qu'y soient établis des mécanismes de sécurité collective spécifiques émanant de l'Alliance. C'est pourquoi, même au lendemain de la crise dite du « jet russe », Ankara a trouvé les propositions roumaines du bassin de la mer Noire agressives et ne les a pas endossées avant le sommet OTAN qui s'est tenu au Pays de Galles. La Turquie, après sept mois de rupture des relations diplomatiques avec la Russie,

(29) George VISAN, « Challenges of balancing Russia in the Black Sea : the Bulgarian debacle », *Black Sea In Access Denial Age*, 23 juin 2016, disponible sur le site Internet www.roec.biz/bsad/portfolio-item/challenges-of-balancing-russia-in-the-black-sea-the-bulgarian-debacle/ (consulté le 15 décembre 2016).

(30) Beata GORKA-WINTER, *op. cit.*

(31) « Bulgaria says will not join any NATO Black Sea fleet after Russian warning », Reuters, 16 juin 2016, disponible sur le site Internet uk.reuters.com/article/uk-nato-bulgaria-blacksea-idUKKCN0Z21NU (consulté le 4 décembre 2016).

(32) *Id.*

a rapidement reconstruit les liens avec Moscou. Par conséquent, après l'appel téléphonique du Président turc au Président russe, le processus de normalisation entre les deux pays a rapidement pris de l'ampleur. Après la crise bilatérale, les deux pays ont fait leurs propres calculs coûts-avantages sur ce qu'ils ont gagné et perdu en termes économiques et politiques et sont parvenus à la conclusion que la normalisation de leurs relations serait un dispositif gagnant-gagnant pour les deux parties. Pour autant, cela ne veut pas dire que Moscou et Ankara deviendront de proches amis. Cela signifie simplement qu'ils reviennent à leur mode de relations habituel. Comme dans les temps passés, les deux pays semblent aujourd'hui déterminés à coopérer sur certaines questions malgré leurs opinions divergentes et contradictoires sur certaines autres (comme la Syrie), sur lesquelles ils continueront certainement à s'opposer.

* *
*

Aujourd'hui, la militarisation continue de l'OTAN et de la Russie sur terre et sur mer dans le bassin de la mer Noire suscite une grande inquiétude et un sentiment d'insécurité parmi les Etats riverains. Le risque qu'éclate un conflit est plus élevé que jamais en raison de l'intensité accrue des exercices navals des deux côtés, associé à un harcèlement inédit mené par des avions de chasse russes dans la région. On peut dire par conséquent que les Etats de la région sont revenus à une mentalité d'équilibre de puissance liée à cette confrontation continue entre l'Occident-OTAN et la Russie. Cela contribue à ce que les Etats riverains se sentent maintenant pris au piège d'un dangereux dilemme de sécurité. La Turquie observe naturellement ces développements avec la plus grande attention. Même dans les conditions actuelles autour de la mer Noire, Ankara continue de penser que la Convention de Montreux devrait être préservée, car elle contribue efficacement à la paix et à la stabilité dans toute la région en réglementant et stabilisant les conditions de passage dans les détroits. Ankara estime en outre que les Etats riverains de la mer Noire devraient, au lieu de favoriser l'augmentation du niveau de militarisation, trouver des moyens de réduire l'escalade actuelle en appliquant certaines mesures de confiance.

A cet égard, les contributions turques dans le passé, grâce notamment à l'initiative BlackSeaFor, ont été très bénéfiques. Ainsi, les Etats riverains de la région de la mer Noire pourraient, entre eux, commencer à travailler sur un système régional de sécurité grâce à l'aide de certains MCB. Cela les aiderait sûrement à transcender les obstacles difficiles auxquels ils font face dans le bassin. Le risque d'escalade des deux côtés a déjà augmenté en raison du nombre croissant d'exercices navals et aériens par la Russie et l'OTAN, qui ont eu lieu au cours des deux dernières années. C'est pourquoi il y a un besoin urgent d'au moins un mémorandum d'accord entre l'OTAN et la Russie, faisant en sorte que les risques d'incidents susceptibles de dégénérer en affrontement non intentionnel puissent être évités.