



HAL
open science

La France face aux élargissements de l'OTAN depuis les années 1990

Jenny Raflik-Grenouilleau

► **To cite this version:**

Jenny Raflik-Grenouilleau. La France face aux élargissements de l'OTAN depuis les années 1990. La France et l'OTAN depuis 1989, Olivier Forcade, Nov 2021, Paris, France. p. 77-93. hal-04096067

HAL Id: hal-04096067

<https://hal.science/hal-04096067v1>

Submitted on 12 May 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La France face aux élargissements de l'OTAN depuis les années 1990

Jenny RAFLIK (19 novembre 2021, Paris)

Introduction

Composée de 12 membres en 1949, l'Alliance atlantique en rassemble aujourd'hui 30, grâce à une série d'élargissements, intervenus depuis 1952, et rendus possible par le texte fondateur de l'Alliance, le traité de Washington du 4 avril 1949, et plus précisément par son article 10 :

« Les parties peuvent, par accord unanime, inviter à accéder au traité tout autre État européen susceptible de favoriser le développement des principes du présent traité et de contribuer à la sécurité de la région de l'Atlantique nord. Tout État ainsi invité peut devenir partie au traité en déposant son instrument d'accession auprès du gouvernement des États-Unis d'Amérique. Celui-ci informera chacune des parties du dépôt de chaque instrument d'accession. »¹

Aux termes de cet article, plusieurs critères d'adhésion se dessinent :

- Un critère géographique, tout d'abord : Le traité précise *« tout autre Etat européen »*. Notons au passage que c'est également ce critère géographique de l'euroanéité (auquel on a donc estimé en 1952 que répondait la Turquie...) que privilégie l'article 237 du traité de Rome.
- Des critères politiques : le texte dit *« susceptible de favoriser le développement des principes du présent traité »*, c'est-à-dire, ceux énoncés dans le préambule du texte : *« Déterminés à sauvegarder la liberté de leurs peuples, leur héritage commun et leur civilisation, fondés sur les principes de la démocratie, les libertés individuelles et le règne du droit »*.
- Des critères stratégiques : il s'agit de *« contribuer à la sécurité de la région de l'Atlantique nord. »* : y contribuer par l'apport de ses forces armées, ou par son positionnement géostratégique, à tout le moins. Ce dernier critère est peut-être celui qui, on va le voir, est le plus discutable.

Au-delà de ces conditions énumérées par le traité, un autre point essentiel émerge en filigrane de cet article : il faut un accord unanime des Etats membres. L'opposition d'un seul peut donc bloquer tout le processus. Ce sera longtemps le cas pour la Macédoine avec l'opposition grecque, en raison du conflit entre les deux Etats sur le nom.

Voici donc ce que prévoyait le traité de Washington.

La mise en œuvre de cette politique est assez rapide dans l'histoire de l'OTAN, puisque dès 1952, la Grèce et la Turquie accèdent à l'Alliance. Puis en 1955, la RFA, et, après sa

¹ Traité de Washington, 4 avril 1949.

transition démocratique, l'Espagne en 1982. Les premiers de ces élargissements avaient fait en 2004 l'objet d'un colloque du CEHD auquel je vous renvoie évidemment à leur propos².

Je vais me concentrer aujourd'hui sur les élargissements intervenus depuis 1990. Plusieurs vagues sont à prendre en compte :

- En 1999, au Sommet de Washington, la Pologne, la Hongrie et la République Tchèque deviennent les 17e, 18e et 19e membres de l'Alliance.
- En 2004, au Sommet d'Istanbul, c'est au tour de la Bulgarie, de l'Estonie, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Roumanie, de la Slovaquie et de la Slovénie d'intégrer l'OTAN.
- En 2009, au Sommet de Strasbourg-Kehl, l'Albanie et la Croatie deviennent membres
- En 2017, c'est au tour du Monténégro,
- Et enfin en 2020, la Macédoine du Nord achève son processus d'adhésion et devient le 30e membre.

Liste non définitive, car des processus d'adhésion sont en cours, et cette histoire est aujourd'hui encore en train de se jouer.

Ces différentes vagues d'élargissement ont accompagné l'évolution de l'Alliance, en terme d'objectifs et de mission, depuis la fin de la guerre froide. Ils sont donc à étudier en fonction de leurs impacts sur l'Alliance, mais aussi de ce qu'ils disent d'elle et de ses évolutions :

Pendant la guerre froide, l'évolution géographique de l'Alliance vise à un encerclement progressif de l'URSS et de ses alliés. Après la guerre froide, les élargissements répondent à un objectif de stabilisation de l'ex Europe de l'Est, puis des Balkans. Depuis 2001, on observe une réorientation vers une stratégie plus globale et mondialisée de l'Alliance, « tous azimuts », mais avec une permanence qui marque un retour ces dernières années : celle du positionnement vis-à-vis de la Russie. Tous ces éléments ressortent systématiquement dans les positions prises par la France, qui, et c'est sans doute sa particularité, y ajoute une préoccupation constante du lien entre les institutions européennes et l'Alliance.

J'ai choisi de développer plus ici les premiers élargissements post-guerre froide, car il me semble que beaucoup d'éléments de la politique française se cristallisent très tôt.

Je voudrais montrer que si François Mitterrand est assez réticent face aux candidatures des anciens pays de l'Est, évoquées dès 1993, mais non concrétisées lors de son second septennat, une première rupture intervient en 1995. Jacques Chirac tente – sans véritable succès – de faire des élargissements – et surtout de la candidature roumaine – un élément de la négociation qui entoure la possible réintégration française. Depuis 1999, l'OTAN a formalisé le processus d'élargissement avec une procédure dédiée, qui en modifie la portée dans les relations entre alliés.

² ROMER Jean-Christophe (dir.), *L'Europe et l'Otan face aux défis des premiers élargissements de 1952 et 1954*, (acte du colloque organisé en janvier 2004), Bruxelles, Bryuland, 2005.

I. A la fin de la guerre froide, les résistances mitterrandiennes face aux premiers élargissements

A. Autour de la question allemande émergent de durables préoccupations françaises

Le premier élargissement post-guerre froide n'en est pas tout à fait un. Mais il importe de l'évoquer ici, car autour de cet épisode se cristallise l'essentiel des enjeux des années 1990 : la réunification allemande pose la question de sa participation ou non à l'OTAN, et donc la première évolution des frontières de l'Alliance vers l'Est.

Pour Washington, le principe du maintien de l'Allemagne unie dans l'OTAN, conditionne « tout à la fois la pérennité du système de défense atlantique et la solidité de l'ancrage occidental de la future Allemagne »³. Moscou est évidemment très hostile à l'adhésion allemande à l'OTAN, qui symbolise le renforcement de l'Alliance atlantique et le délitement du Pacte de Varsovie. Chevardnadze propose des alternatives⁴ :

- la sortie de l'Allemagne des blocs militaires et la non-participation à ces blocs ;
- ou alors sa participation, à la fois, à l'OTAN et au Pacte de Varsovie ;
- autre possibilité : la conclusion d'un traité d'association entre les deux blocs.

Mais début 1990, il est tout aussi impossible à Bonn d'accepter ces solutions qu'à Moscou d'accepter l'alignement de l'Allemagne réunifiée dans le bloc occidental. Genscher, tenace, insistait sur l'adhésion de l'Allemagne à l'OTAN, n'ayant donné son accord qu'à la transformation de l'Alliance atlantique et à certaines restrictions militaires pour l'Allemagne unifiée.

Dans cette négociation, étudiée en détail par Frédéric Bozo dans son ouvrage *Mitterrand, la fin de la guerre froide et l'unification allemande*, à partir notamment des archives mitterrandiennes, les Français sont plus spectateurs qu'acteurs. L'essentiel des discussions se déroulent entre Moscou, Bonn et Washington. Pour autant, comme le souligne Frédéric Bozo, même si « l'appartenance de l'Allemagne unifiée à l'OTAN – enjeu principal du marchandage – n'est pas la priorité française, [...], la diplomatie mitterrandienne se montrera entièrement solidaire dans ce dossier et jouera paradoxalement un rôle non négligeable pour convaincre Gorbatchev de ne pas s'y opposer »⁵. Mitterrand contribue à convaincre Gorbatchev de l'impasse de sa position et du risque d'isolement sur la question de l'adhésion de l'Allemagne unifiée à l'OTAN. Et la pression massive exercée par l'Occident porte ses fruits. Le dirigeant soviétique accepte des concessions.

Au fil des mois de négociations, les préoccupations françaises se discernent clairement. Je voudrais y insister, car ce sont des préoccupations durables que l'on va retrouver pour tous les élargissements à suivre :

Pour François Mitterrand, **la priorité est européenne, plus qu'atlantique**. D'autant qu'il pense que la fin de la guerre froide va de toute façon remettre en question l'existence même des

³ BOZO Frédéric, *Mitterrand, la fin de la guerre froide et l'unification allemande*, Paris, Olide Jacob, 2005, p.205

⁴ NARINSKIY Mikhaïl, « Gorbatchev, Mitterrand et la réunification de l'Allemagne : la fin de la guerre froide », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, n° 258, p. 27-56

⁵ BOZO, *op.cit.*, p. 212.

blocs, ce qui ne rend donc pas essentielle la question de la place de l'Allemagne dans le bloc en question. En revanche, ce qui compte, c'est sa place dans les institutions européennes.

Mais il redoute que l'Europe de l'est, libérée du communisme, ne renoue avec ses démons nationalistes et ne s'engage sur la voie de la fragmentation. La **stabilité de l'Europe centrale et orientale est une priorité, pour assurer la paix**. Mais il ne veut pas non plus que la réunification allemande déstabilise les relations Est-Ouest. Et à cet égard, il est persuadé que jamais l'URSS n'acceptera l'intégration pure et simple de l'Allemagne unifiée dans l'OTAN, et qu'il ne faut donc pas provoquer une rupture en allant dans ce sens. Le 15 février 1990, il explique à Kohl qu'« il ne faut pas que le recul soviétique corresponde à une avancée occidentale »⁶.

Point de départ d'un désaccord lourd de sens : en 1996, Mikhaïl Gorbatchev écrit dans ses mémoires que : « pendant les négociations sur l'unification de l'Allemagne, ils [notamment George H. W. Bush et Helmut Kohl] ont donné l'assurance que l'OTAN ne devait pas étendre sa zone d'opération [plus] à l'est »⁷. Argument repris depuis par la diplomatie russe au moment de chaque élargissement, et tout aussi systématiquement démenti par les Américains.

B. François Mitterrand hostile à la candidature des pays du groupe de Visegrad

Les préoccupations que François Mitterrand exprimait face à l'intégration de l'Allemagne réunifiée dans l'OTAN se retrouvent, de façon exacerbée, lorsque, en 1993, Lech Walesa écrit aux dirigeants des pays membres de l'OTAN pour leur faire savoir que la Pologne et les pays membres du groupe de Visegrad (République tchèque, Slovaquie, Hongrie) souhaitent « obtenir l'invitation à adhérer à l'alliance, prévue à l'article 10 du Traité de Washington ».

Lors du sommet franco-allemand, le 1^{er} décembre 1993, Kohl déclare à la presse : « nous comprenons tout à fait ce besoin de sécurité (...) mais nous ne voyons pas de chance, aucune chance pour l'instant, de faire ce qui a été prévu ou ce dont on a discuté dans la capitale d'un pays voisin, c'est-à-dire une adhésion à l'OTAN ». Ce à quoi Mitterrand ajoute sobrement : « je confirme »⁸. Il réaffirme plus clairement son hostilité à la candidature des pays du groupe de Visegrad lors de ses vœux à la presse, en janvier 1994 :

« L'état d'esprit général des membres de cette Alliance, c'est de considérer que le moment n'est pas venu pour des raisons de circonstances – en effet, l'opposition russe n'est pas à négliger – mais aussi parce qu'il faut que les pays qui adhèrent à l'alliance en tant que telle, puissent répondre aux mêmes obligations. Et on doit éviter tout ce qui pourrait faire renaître le risque d'un nouveau conflit. Je crois que là comme ailleurs, il faut savoir aménager le temps, préparer le moment où tout cela paraîtra naturel, car il n'y a pas de raison non plus de refuser durablement à des pays souverains ce qu'ils demandent à leurs amis »⁹.

⁶ Entretien Mitterrand Kohl du 15 février 1990, cité par BOZO, *op.cit.*, p. 208.

⁷ Cité par DANIEL Gregory, « L'OTAN : de Washington (1949) à Strasbourg-Kehl (2009) », *Politique étrangère*, Institut français des relations internationales (IFRI), n° 4, 2009, p. 747.

⁸ IFM, service de presse, conférence de presse de Kohl et Mitterrand, Bonn, 1^{er} décembre 1992

⁹ IFM, service de presse, Vœux à la presse de F. Mitterrand, Paris, 6 janvier 1994

S'il refuse l'adhésion des anciens pays du Pacte de Varsovie à l'OTAN, Mitterrand est prêt à accepter le partenariat pour la paix, dont le contenu est suffisamment vague.

Mais le président s'inquiète de l'existence de problèmes de frontières, dans les pays de l'Est : « chacun, quelle que soit sa taille ou sa situation géographique, a droit à la sécurité. (...) Les menaces les plus immédiates sont d'abord les problèmes de frontières et de minorités. (...) L'appartenance à une Alliance ne permettrait pas de faire l'économie du règlement de tous ces problèmes : gardons-nous de telles illusions »¹⁰.

Lors du sommet atlantique de Bruxelles, il ajoute : « nous et les autres », c'est-à-dire les pays de l'Est : « c'était difficile de dire non », mais « depuis 1917, la Russie a obéi constamment à un réflexe, ou à une peur d'encerclement ». Et le partenariat pour la paix « a été une réponse raisonnable »¹¹.

Et il exprime ses inquiétudes : « sous nos yeux, c'est l'éclatement de l'Europe, c'est l'avènement des ethnies, ce sont des affrontements tels que l'on ne sait plus très bien où se trouvent les points d'équilibre futurs. (...) On ne peut pas oublier que les dispositions militaires ne peuvent qu'accompagner des dispositions politiques »¹².

Le dossier yougoslave pèse lourd, à ce moment-là, dans la politique française à l'égard du partenariat pour la paix.

Mais malgré les réticences françaises, l'administration Clinton fait de l'OTAN le vecteur de la promotion de la démocratie dans le monde post-guerre froide. La déclaration de Manfred Woerner à la fin du sommet de 1994¹³ confirme que la porte de l'OTAN s'ouvre. L'Alliance passe **d'une fonction de dissuasion à une fonction de stabilisation**. Et en créant lors de ce sommet de Bruxelles, en **janvier 1994**, le **Partenariat pour la paix (PPP)**, dont les programmes comportent des exercices de planification, d'entraînement commun, et impliquent que les politiques de défense évoluent vers plus de transparence, l'Alliance laisse la porte ouverte à une adhésion ultérieure pour les pays qui le souhaitent.

En 1994-1995, Roumanie, Hongrie, Pologne, République Tchèque, Slovaquie, Bulgarie adhèrent au Partenariat. La coopération s'étend également vers le sud, avec, la même année, la création du **Dialogue méditerranéen**, qui s'ouvre rapidement à l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie, puis en 2000 l'Algérie.

En 1995, une étude interne de l'Alliance¹⁴ établit clairement les conditions des **candidatures et fixe une feuille de route** : ne seront acceptés que des démocraties, reposant sur une économie de marché, avec un traitement équitable des minorités, l'adhésion au règlement pacifique des conflits, et une capacité et volonté de contribuer aux opérations de l'OTAN.

¹⁰ IFM, service de presse, déclaration de Mitterrand à l'AFP, Paris, 9 janvier 1994

¹¹ IFM, service de presse, intervention du président au CA, Bruxelles, 10 janvier 1994

¹² *Ibid.*

¹³ WOERNER Manfred, « Le nouveau visage de l'OTAN », *Politique internationale*, n° 64, été 1994, p. 23-31. Déclaration finale des chefs d'Etat et de gouvernement (13e sommet OTAN)

¹⁴ OTAN, Etude sur les élargissements, document officiel, 3 septembre 1995.

II. Le tournant chiraquien ?

A. Un renouveau de la relation France-OTAN

A bien des égards, 1995 est une rupture, non seulement dans le dossier des élargissements, mais aussi sur la relation entre la France et l'OTAN, avec l'annonce, le 5 décembre, du **retour de la France dans le conseil des ministres de la Défense et le comité militaire de l'Alliance atlantique. Officiellement, c'est une décision unilatérale et sans conditions.** Rappelons tout de même qu'elle se situe en parallèle d'une autre décision, qui peut sembler contradictoire : celle de la **reprise des essais nucléaires en juin 1995** ! La campagne de tirs qui débute le 5 septembre 1995 soulève une vague de protestations internationales. L'arrêt survient très vite, annoncé par le Président français, le 29 janvier 1996... Cette campagne d'essais sert de toile de fond aux discussions parallèles sur l'OTAN. Et de **fait, concernant l'OTAN, la France nourrit des espoirs assez précis.**

Au sujet de la rénovation en cours de l'Alliance, tout d'abord, ce rapprochement se justifie par la volonté de participer avec le plus de poids possible aux discussions. Car **la France tire les leçons de la crise bosniaque.** Ces leçons concernent tout d'abord les failles occidentales. Face à la déflagration balkanique, ni l'ONU ni les médiations répétées de l'Union européenne n'ont été capables de stopper les violences¹⁵. Et surtout, Paris a pu mesurer son faible poids dans les décisions de l'OTAN, alors même que ses forces étaient sur le terrain et subissaient des pertes¹⁶. Les Américains ont tardé à agir, malgré les demandes répétées du président Chirac, puis ils ont frappé fort, sans doute trop, ensuite. **Il importe donc de peser au mieux sur les réflexions en cours au sein de l'OTAN.**

Et à cet égard, dans un article publié en mai 1996 dans la très officielle *Revue de l'OTAN*, le ministre de la Défense, Charles Millon, propose de suivre deux directions principales : **Renforcer la dimension européenne de l'Alliance et renforcer le contrôle politique en son sein. Au sujet des élargissements, il écrit : « L'Alliance [...] doit concevoir ces adaptations dans la perspective d'un élargissement vers l'est ne conduisant pas à l'isolement et à l'aliénation de la Russie et de l'Ukraine »**¹⁷.

¹⁵ « Tous les outils, ONU avec les Casques bleus de la Forpronu, une 40 aine de contingents, bientôt près de 40 000 hommes en tant que forces d'interposition, UE avec médiations répétées pour des cessez le feu qui se succèdent sans efficacité, sont utilisés, sans effet, face à l'engrenage de la guerre », Catherine Durandin, *L'OTAN, histoire et fin ?* Paris, Diploweb, 2014, p. 107

¹⁶ Les forces françaises étaient sur le terrain, en premières lignes. Il y a une centaine de Français parmi les 350 otages pris par les Serbes de Bosnie le 26 mai 1995 pour servir de boucliers humains. Jacques Chirac a demandé plusieurs fois à Bill Clinton d'intervenir. Il plaide l'action lors de leur rencontre à la Maison Blanche le 14 juin 1995. Il téléphone au président américain le 13 juillet, après que les massacres de Srebrenica. Il faut attendre de nouvelles exactions serbes à Goradze et Sarajevo pour que la décision d'intervenir soit prise.

¹⁷ Charles Millon, « La France et la rénovation de l'Alliance atlantique », *Revue de l'OTAN*, mai 1996.

B. L'élargissement de 1999 : la désillusion française

Les élargissements font partie du rapport de force qui s'établit entre les Alliés, et participent de la désillusion française vis-à-vis de l'OTAN. La deuxième désillusion, en réalité, après le refus américain de céder à la France le commandement méditerranéen.

En effet, Berlin et Washington veulent prioritairement un élargissement en Europe centrale et appuient les candidatures hongroise, tchèque et polonaise. Paris soutient en revanche la candidature roumaine : Pour des raisons stratégiques (ouverture vers le sud), en raison des relations entre les deux pays (tradition de francophonie de la Roumanie, voyage de De Gaulle en mai 1968, etc.) et par pragmatisme (Bouygues, la Société Générale, Renault ont investi dans le pays). La France espère des retombées économiques avec les industries de défense.

Chirac se rend à Bucarest les 21 et 22 février 1997 pour appuyer la candidature de la Roumanie avant le sommet de l'OTAN à Madrid en juillet 1997. A Sintra, le 30 mai 1997, les oppositions entre alliés se précisent. Les Américains ne veulent l'intégration que de trois pays, la Pologne, la République Tchèque et la Hongrie. La France et l'Italie de Romano Prodi sont isolées dans leur défense de la Roumanie et de la Bulgarie. Isolement que confirme le sommet de Madrid qui ne retient que les candidatures des trois pays d'Europe centrale. En conséquence, la France annonce, lors du sommet atlantique de Madrid (7-9 juillet 1997), qu'elle maintient sa position de non-participation à la structure militaire intégrée.

La désillusion française est totale, car dès le lendemain du sommet de Madrid, Clinton est en visite à Bucarest : Washington noue avec la Roumanie un partenariat stratégique bilatéral et renforce sa présence dans le processus de privatisation de l'industrie militaire avec un investissement de 3 milliards de dollars. Bucarest a tiré les conséquences de son échec : la voix de la France n'est pas suffisante. C'est le soutien des Etats-Unis et non de la France qu'il faut pour entrer dans l'OTAN.

III. Depuis 1999, la stricte procédure qui encadre les élargissements atténue les débats qui les entourent.

A. Une procédure d'élargissement formalisée

Dans le sillage de ce premier grand élargissement post-guerre froide, l'OTAN a formalisé la procédure des élargissements. Depuis le sommet de Madrid de 1997, les pays de l'OTAN sont convenus de poursuivre un dialogue privilégié avec les nations qui aspirent à l'adhésion. La procédure d'élargissement est formalisée au sommet de Washington en 1999, avec le **mécanisme du Plan d'action pour l'adhésion (MAP)**. La procédure d'adhésion, en quelque sorte, se normalise et entre dans les procédures OTAN. Les pays candidats fournissent des rapports annuels sur plusieurs volets :

- Politique et économie : ils doivent démontrer leur volonté de régler les différends internationaux, ethniques ou territoriaux extérieurs par des moyens pacifiques ; ils doivent également prouver leur engagement en faveur de l'état de droit et des droits de l'Homme et leur contrôle démocratique des forces armées.
- Militaire et défense : ils doivent être en capacité de contribuer à la défense et aux missions de l'organisation.
- Ressources : ils doivent pouvoir disposer de ressources suffisantes pour tenir leurs engagements.

- Sécurité : ils doivent assurer la sécurité et la sauvegarde des informations sensibles qui circulent entre alliés.
- Juridique : leur législation nationale doit être compatible avec la coopération de l'OTAN.

L'OTAN fournit des commentaires et des conseils techniques à chaque pays et évalue ses progrès individuellement ; une fois qu'un pays répond aux exigences, l'OTAN peut adresser à ce pays une invitation à entamer des négociations d'adhésion.

Cette procédure permet de mieux encadrer les processus d'élargissements, et de traiter les désaccords en interne. Elle les rend surtout graduels, car pendant toutes ces étapes de négociations, les pays concernés coopèrent avec l'Alliance, participent à des exercices et entraînements communs, etc. Les forces du Monténégro ont ainsi participé aux opérations en Afghanistan, par exemple. L'élargissement n'est ainsi plus une rupture, mais l'aboutissement d'un long processus. Ce faisant, il devient, en lui-même, plus symbolique.

B. Maintien des préoccupations françaises

Je ne vais pas détailler les élargissements successifs intervenus au terme de cette procédure, mais je voudrais insister sur la permanence des positions françaises.

Elles me semblent de plusieurs ordres :

- Favoriser la stabilité régionale et interne des Etats candidats.

L'OTAN est un vecteur de stabilisation. Cela semble rentré dans les esprits et ne plus faire véritablement l'objet de débats entre alliés. Comme souligné dans le rapport parlementaire qui accompagne l'adoption du projet de loi sur l'élargissement de 2004 :

« Quels sont les avantages de ces élargissements ? conforter la stabilité et la sécurité des nouveaux membres Or, cinq des sept pays concernés par cet élargissement ont acquis leur indépendance depuis moins de 15 ans - en 1991 pour les trois pays baltes et la Slovénie, en 1993 pour la Slovaquie. Ainsi, la perspective de disposer de la protection d'un système de défense collective, dans lequel le rôle des Etats-Unis est primordial, est considérée par eux comme une véritable « assurance vie ». Enfin, l'appartenance de ces pays à l'Alliance atlantique leur permettra aussi de mieux faire face aux nombreux risques internes liés aux réseaux de criminalité et aux tensions interethniques. Elle constitue donc une garantie pour leur stabilité, et ce faisant pour celle de l'Europe »¹⁸.

¹⁸ JO, BOUVARD Loïc, Rapport n°1369 fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi (n° 1107), autorisant la ratification des protocoles au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accèsion de la République de Bulgarie, de la République d'Estonie, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la Roumanie, de la République slovaque et de la République de Slovénie, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 janvier 2004.

- L'autre préoccupation fondamentale est la cohérence entre les élargissements de l'OTAN et ceux de l'Union européenne.

Michelle Alliot-Marie, ministre de la défense, déclare au Sénat, le 5 février 2004 :

« La synergie des deux élargissements, celui de l'OTAN et celui de l'Union européenne, contribuera elle-même au renforcement de la sécurité et de la stabilité en Europe. [...] Les pays entrants sont déjà engagés à nos côtés sur des théâtres d'opérations extérieurs, par exemple dans les Balkans, dans le cadre de la KFOR et de la SFOR, et en Afghanistan. [...] Par ailleurs - et c'est essentiel -, cet élargissement est cohérent avec l'évolution générale de l'Alliance et de ses rapports avec la politique européenne de sécurité et de défense, la PESD »¹⁹.

La priorité française est toujours européenne. Mais de cette rivalité – complémentarité entre Europe et OTAN, nous allons reparler dans les prochains exposés...

- Ne pas provoquer inutilement la Russie.

Dernière préoccupation : ne pas provoquer inutilement la Russie.

C'était, on l'a vu, une préoccupation de François Mitterrand. Jacques Chirac avait dit à Talbott lors d'un entretien à l'Élysée le 14 janvier 1997 que les Américains ne se souciaient pas assez de la mentalité russe et sous-estimaient le complexe d'encerclement des Russes. La même préoccupation est affirmée dans tous les rapports parlementaires, sans exception, concernant les élargissements intervenus depuis 1999.

Cette prudence vis-à-vis s'est exprimée au sujet des candidatures de la Géorgie et de l'Ukraine, envisagées favorablement au sommet de Varsovie, puis figées après la crise géorgienne de l'été 2008. La Géorgie avait pourtant participé à la mission *Resolute Support* de l'OTAN en Afghanistan avec 750 soldats, et était intervenue aux côtés de la France en RCA en 2014, avec 150 soldats dans le cadre de l'opération *EUFOR RCA* - ce qui constituait le plus important contingent des forces européennes présentes dans le pays²⁰.

L'Ukraine a retiré sa candidature en 2010. Aujourd'hui, deux pays sont officiellement candidats :

- la Bosnie, qui a adhéré en 2006 au Partenariat pour la Paix (PPP). En avril 2008, le pays a été invité à entamer un dialogue intensifié avec l'OTAN, qui porte sur l'ensemble des questions politiques, militaires, financières et de sécurité liées à ses aspirations à l'adhésion ; puis en septembre 2008, le pays conclut avec l'OTAN son premier plan d'action individuel pour le Partenariat (IPAP). En avril 2010, la Bosnie-Herzégovine est invitée à participer au plan d'action pour l'adhésion (MAP), sous réserve que soit au préalable réglée la question du transfert des biens immobiliers militaires des entités politiques locales au gouvernement central.

¹⁹ JO, Compte-rendu des débats de l'Assemblée nationale, séance du 5 février 2004.

²⁰ JO, LE BORGNIER Pierre-Yves, rapport n° 4259 fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi autorisant la ratification du protocole au traité de l'Atlantique Nord sur l'accession du Monténégro, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 novembre 2016

- La Géorgie, mais malgré le renouvellement de sa candidature en mai 2013, l'OTAN a décidé en juin 2014 de ne pas engager de MAP avec elle, et lui a proposé à la place un plan de « coopération renforcée ».

Même si les présidents français alternent discours de fermeté et d'ouverture à l'égard des Russes, la prudence est de mise. Or, les derniers élargissements ont porté les frontières de l'Alliance aux portes de la Russie. Ce faisant, l'équilibre de force interne à l'Alliance évolue aussi, et les pays les plus hostiles à la Russie deviennent plus nombreux. On peut se demander si ce n'est pas là la principale évolution de l'Alliance, et son principal enjeu pour les années à venir.