



Sommet de l'OTAN à Varsovie : un bilan

Amélie Zima

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2016/4 Hiver**, PAGES 153 À 165

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9782365675369

DOI 10.3917/pe.164.0153

Date de mise en ligne : 07/12/2016

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2016-4-page-153?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Sommet de l'OTAN à Varsovie : un bilan

Par **Amélie Zima**

Amélie Zima est post-doctorante à l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM) et chercheur à l'Institut des sciences sociales du politique (ISP-CNRS)¹.

En juillet 2016 à Varsovie, les alliés ont décidé le renforcement du flanc oriental de l'OTAN. Pour l'Alliance, cette mesure a trois implications : elle montre son unité et sa solidarité, la nécessité de faire face à la relation conflictuelle avec la Russie, enfin l'échec partiel de ses politiques de partenariat. Une question a cependant été éludée lors de ce sommet : la crédibilité du modèle porté par l'Alliance à la lumière de la dérive illibérale de plusieurs de ses membres.

politique étrangère

En septembre 1990, le secrétaire général de l'OTAN Manfred Wörner prononçait un discours historique devant le Soviet suprême : « Je suis venu à Moscou avec un message très simple : nous vous offrons notre amitié. J'ai aussi une proposition très directe à vous faire : coopérer. L'époque de la confrontation est révolue.² »

Vingt-six ans plus tard, le sommet de l'OTAN qui s'est tenu à Varsovie a d'abord porté sur la relation entre l'Alliance et la Russie. Si tous les participants ont pris soin de ne pas présenter cette réunion comme un retour à la guerre froide, force est de constater que l'Europe orientale est redevenue une des principales préoccupations sécuritaires de l'OTAN. Face à l'annexion de la Crimée et au déclenchement d'une guerre hybride dans le Donbass, l'Alliance s'était engagée au sommet de Newport de 2014 à apporter un soutien aux pays de ce flanc. Elle devait à nouveau se tourner vers la défense territoriale et la dissuasion après s'être préoccupée de missions de maintien de la paix ou hors-zone.

1. L'analyse et les conclusions de cet article n'engagent en rien les institutions auxquelles l'auteur est affiliée.

2. Discours disponible sur : <www.nato.int>.

L'Europe orientale, préoccupation majeure

Le sommet de Varsovie s'inscrit dans une situation complexe que caractérisent le Brexit, la guerre en Ukraine, le conflit syrien et la lutte contre le terrorisme. À ce titre, il a été décrit par l'OTAN comme historique³. Si le terme peut paraître exagéré – nul nouveau concept stratégique n'a été adopté, nulle adhésion enregistrée –, les décisions prises sont cependant majeures. Tout d'abord, un accord a été signé entre l'OTAN et l'Union européenne. Ces organisations, qui entretiennent plutôt des relations de concurrence, souhaitent accroître leur coopération dans la lutte contre la guerre hybride. Dans ce domaine, l'UE dispose d'outils dont l'OTAN est dépourvue et qui peuvent s'avérer indispensables. Par ailleurs, l'Alliance s'est engagée à poursuivre son aide à l'Afghanistan. Moyens financiers et missions de formation devront consolider les forces afghanes dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

Mais la décision principale prise à Varsovie concerne l'Europe. Les alliés ont décidé de renforcer leur présence militaire dans les pays du flanc est : États baltes et Pologne. Ce renforcement est présenté comme une réponse à la politique agressive de la Russie. Un déploiement de troupes à l'Est avait été envisagé par certains membres de l'OTAN après l'annexion de la Crimée et le déclenchement d'une guerre hybride en Ukraine. Une proposition en ce sens avait été faite par le président Obama lors de sa tournée européenne de juin 2014, reprise au sommet atlantique de Newport de septembre 2014.

Ce renforcement est annoncé pour 2017. Il se matérialisera par le déploiement de quatre bataillons d'environ 1 000 hommes en Lituanie (encadrés par l'Allemagne et comprenant des troupes du Bénélux, de France et d'Italie), en Lettonie (dirigés par le Canada, avec des troupes polonaises, portugaises et italiennes) et en Estonie (sous commandement britannique, avec des troupes danoises). Le bataillon localisé en Pologne sera commandé par les États-Unis, avec des troupes britanniques et canadiennes, et aura un statut particulier puisque son chef pourra assurer la direction d'éventuelles opérations sur l'ensemble du flanc. Aucune base permanente ne sera établie. Les troupes seront déployées par rotation pour une durée indéterminée, tant que des menaces existeront sur le flanc est. Par ailleurs, les membres de l'Alliance se sont engagés à tripler les forces de réaction rapide. Enfin, la défense anti-missile déployée en Pologne et en Roumanie a été déclarée opérationnelle.

3. Résumé du sommet disponible sur : <www.nato.int> et communiqué du sommet : <www.nato.int>.

On ne peut toutefois interpréter ce renforcement comme une preuve que les pays d'Europe orientale deviendraient de simples consommateurs de sécurité. Ces derniers participent en effet activement à la réponse de l'Alliance aux défis de son flanc sud : la Pologne a ainsi envoyé une frégate patrouiller en mer Égée, des *F16* dans la région occupée par l'État islamique (EI) et des instructeurs des forces spéciales en Irak⁴.

Renforcer le flanc est : la fabrique d'un compromis

La solution adoptée d'une présence tournante résulte d'un compromis entre alliés. Plusieurs d'entre eux, France, Espagne, Italie ou Allemagne, ne voulaient pas la création ou l'installation de bases de l'OTAN ; mais les raisons de leurs refus divergeaient.

Pour les Français, la solution retenue était acceptable car elle ne remettait pas en cause le document institutionnalisant les relations entre la Russie et l'OTAN : l'Acte fondateur. Mais certaines décisions ont pu susciter des doutes sur l'engagement français en faveur des alliés orientaux : non participation de la France aux exercices militaires Anaconda en Pologne en juin 2016, discours du président Hollande quelques jours avant le sommet de Varsovie soulignant que la Russie n'était pas une menace, mais un partenaire pouvant parfois user de la force⁵... Il faut néanmoins rappeler que la France participe tant aux missions de police aérienne dans l'espace aérien balte qu'aux bataillons qui seront nouvellement déployés.

De son côté, l'Allemagne s'est démarquée par une position dissonante. Le ministre des Affaires étrangères, Frank-Walter Steinmeier, a qualifié les exercices militaires Anaconda de « rodomontades » irritant inutilement la Russie. De son côté, lors d'un discours au Bundestag à la veille du sommet, la chancelière Merkel a présenté le renforcement à l'est comme une réponse à l'attitude agressive de la Russie. Cette ligne de fermeté et de solidarité avec les pays du flanc oriental a finalement prévalu, puisque l'Allemagne s'est engagée à ne pas réduire ses dépenses de défense, à participer au renforcement en Lituanie, et à promouvoir le développement du bataillon nordico-oriental basé à Szczecin⁶. Ce déploiement allemand démontre également que les tabous et craintes liés au souvenir de l'occupation nazie en Europe centrale s'effacent progressivement. La présidente lituanienne

4. Le ministre polonais de la Défense Antoni Macierewicz a présenté cet engagement de la Pologne non comme une contrepartie mais comme l'expression de la solidarité entre alliés qui doivent faire face à des menaces différentes (interview d'Antoni Macierewicz, *Rzeczpospolita*, 7 juillet 2016).

5. Interview de Jean-Marc Ayrault, *Rzeczpospolita*, 12 juin 2016 ; AFP, « Sommet de l'OTAN, la Russie n'est pas un adversaire, pas une menace selon Hollande », *Le Monde*, 8 juillet 2016 ; B. Wielinski et P. Wronski, « Pokaz jednosci NATO dla Rosji », *Gazeta Wyborcza*, 9 juillet 2016.

6. E. Zemla, « NATO sie zmienia », *Wprost*, disponible sur : <www.wprost.pl>.

a qualifié la décision allemande de « psychologiquement révolutionnaire », tout en relevant qu'elle était naturelle : l'Allemagne étant le pays le plus important d'Europe, elle doit assumer sa part en matière de sécurité⁷.

Une décision allemande « psychologiquement révolutionnaire »

Pour les pays demandeurs, au premier rang desquels les États baltes et la Pologne, l'installation de bases était présentée comme le moyen de rompre avec un statut de membre de seconde catégorie, et avec une adhésion considérée comme politique, ou purement formelle, à l'OTAN. Depuis son adhésion en 1999, la Pologne souhaitait le stationnement de troupes sur son territoire, ce que l'OTAN avait refusé, craignant qu'il ne constitue un frein à la signature d'un accord de coopération avec la Russie. Les autorités polonaises avaient eu beaucoup de mal à accepter ce refus de l'OTAN, vu au moins comme une limite posée à leur marge de manœuvre⁸.

Quant aux pays baltes, ils se trouvent dans une situation paradoxale : leurs gouvernements souhaitent un engagement accru de l'OTAN, mais leurs propres efforts militaires sont très limités. Les budgets de défense de la Lituanie et la Lettonie sont bien inférieurs aux 2 % réclamés. En 2004, à leur entrée dans l'OTAN, ils étaient respectivement de 1,2 % et de 1,7 %. En 2015 la baisse était sensible : 1,1 % et 1 %. Seule l'Estonie maintient un engagement fort (1,7 % en 2004 et 2 % en 2015). Par ailleurs, ces pays ne disposent pas de toutes les composantes nécessaires, ce qui nécessite un soutien des alliés, comme la France ou l'Italie pour la surveillance de l'espace aérien. Leur contribution à l'OTAN se fait principalement dans le domaine de la cybersécurité, notamment pour l'Estonie dont le secteur informatique, symbolisé par une marque comme Skype, est très performant.

Pour les pays du flanc, la solution atlantique n'est pourtant pas la seule imaginable. Pour plusieurs anciens et actuels dirigeants, comme les polonais Andrzej Duda ou Radoslaw Sikorski, la lituanienne Dalia Grybauskaite, le hongrois Viktor Orban, l'UE doit développer ses propres capacités militaires pour compenser la réduction des forces européennes due au Brexit et pallier d'éventuelles défaillances américaines. Si Donald Trump était élu président et choisissait de s'accorder avec Vladimir Poutine sur un « Yalta 2.0 », l'Europe devrait être en état de se défendre

7. Interview de Dalia Grybauskaite, *Rzeczpospolita*, 10 juillet 2016.

8. Entretien avec Jerzy Kozminski, ambassadeur de Pologne aux États-Unis de 1994 à 2000. Voir aussi A. Zima, « L'Acte fondateur OTAN-Russie, négociations et influences sur la politique d'élargissement de l'OTAN à l'Europe centrale », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 44, n°3, septembre 2013, p. 9-34.

par elle-même⁹. Cette thèse constitue un véritable virage stratégique : dans les années 1990, c'est la présence américaine en Europe dans l'OTAN qui était considérée comme un moyen de pallier les éventuelles défaillances européennes¹⁰.

Le renforcement du flanc est n'est toutefois pas un souhait de l'ensemble des pays d'Europe centrale. Le gouvernement tchèque de centre gauche de Bohuslav Sobotka, et socialiste slovaque de Robert Fico ont immédiatement rejeté la proposition de bases permanentes en raison du même argument : la mémoire de l'invasion de la Tchécoslovaquie en 1968 par les troupes du pacte de Varsovie. Cet argument, qui peut sembler paradoxal, est une constante dans la politique étrangère de ces deux pays. Déjà, dans les années 1990, la République tchèque préparant son adhésion à l'OTAN, les gouvernements conservateur puis socialiste avaient indiqué qu'ils ne souhaitaient pas le déploiement de troupes ou d'armes stratégiques sur leur territoire. Prague souhaitait un statut « à la norvégienne ». La sensibilité sur cette question était si forte que la modification de la Constitution tchèque permettant le passage des troupes de l'OTAN sur son territoire n'intervint qu'en 2001, l'adhésion ayant été actée en 1999¹¹. Les chefs de gouvernement tchèque et slovaque ont cependant souligné que leurs positions ne signifiaient pas un désengagement vis-à-vis de l'Alliance.

De fait, le sommet de Varsovie démontre qu'il n'y a pas d'un côté les colombes – la France, l'Allemagne – et de l'autre les faucons – emmenés par les États-Unis et l'Europe centrale – : les lignes de tension sont plus complexes, empruntant tant à des arguments stratégiques que mémoriels.

Un renforcement purement symbolique

Le choix de renforcer le flanc oriental demeure une solution très symbolique : il s'agit d'ancrer matériellement et territorialement la clause de défense mutuelle de l'article 5 du traité de Washington. Comme l'ont affirmé la présidente lituanienne Dalia Grybauskaitė et le secrétaire général de l'OTAN, le but n'est pas d'assurer une sécurité parfaite, mais de montrer l'unité de l'Alliance, et ainsi dissuader un éventuel ennemi¹² qui aurait

9. Interviews de Radosław Sikorski, *Rzeczpospolita*, 7 juillet 2016 et de Dalia Grybauskaitė, *Rzeczpospolita*, 10 juillet 2016 et « Orban za europejską armia », *Gazeta Wyborcza*, 23 juillet 2016. L'expression « Yalta 2.0 » est employée par Radosław Sikorski.

10. Entretiens avec György Banlăki, ambassadeur de la Hongrie aux États-Unis (1994-1998) et Andrzej Olechowski, ministre polonais des Affaires étrangères (1993-1995).

11. Entretiens avec Jan Kavan ministre tchèque des Affaires étrangères (1998-2002) et Jaroslav Sedivý, ambassadeur de la République tchèque auprès du Royaume de Belgique, du Luxembourg, de l'OTAN et de l'UEO (1995-1997).

12. Interviews de Jens Stoltenberg, *Gazeta Wyborcza*, 8 juillet 2016 et de Dalia Grybauskaitė, *Rzeczpospolita*, 10 juillet 2016.

face à lui non pas les soldats d'un seul pays mais ceux de l'OTAN entière. Le parallèle avec la situation de Berlin-ouest durant la guerre froide a été fait par plusieurs acteurs. Cet aspect symbolique est tout à fait compris par les pays concernés. Le ministre des Affaires étrangères de Lettonie est conscient qu'en cas de conflit, un bataillon de l'OTAN ne pourrait empêcher la Russie d'envahir une partie de son territoire¹³...

Cependant le symbole ne doit pas conduire à des erreurs d'interprétation. Certains, comme le ministre polonais des Affaires étrangères, ont affirmé qu'avant ce sommet l'adhésion à l'OTAN avait un caractère politique et non militaire. L'affirmation est contestable pour plusieurs raisons. La garantie de l'article 5 s'applique à tous les membres, hors du déploiement de troupes ou d'infrastructures sur le territoire de l'ensemble des alliés. À ce jour, nombre de pays, comme la France, la République tchèque ou la Slovaquie, n'ont pas de bases sur leurs territoires. Par ailleurs, l'ensemble des membres ayant adhéré après 1999 ont participé à de nombreuses missions de l'OTAN, dans les Balkans ou en Afghanistan. L'adhésion n'a donc jamais été seulement politique et ce type d'affirmation doit être vu comme à strict usage interne¹⁴.

Quelle validité pour l'Acte fondateur ?

Comme l'argumentaire français l'a montré, le renforcement du flanc est conduit à s'interroger sur la validité de l'Acte fondateur entre l'OTAN et la Fédération de Russie¹⁵. Signé en mai 1997 à Paris, il couronnait un rapprochement initié au début des années 1990, l'URSS, puis la Russie, ayant successivement intégré les programmes de partenariat créés par l'OTAN : le Conseil de coopération nord-atlantique (devenu en 1997 le Conseil de partenariat euro-atlantique) et le Partenariat pour la Paix.

Pour certains, tel le président polonais Duda, cet Acte est invalidé par les faits¹⁶. Cet avis n'est pas partagé par d'autres acteurs comme le secrétaire général adjoint de l'OTAN Alexander Vershbow. Celui-ci considère d'ailleurs que le renforcement du flanc est ne constitue pas une brèche dans cet accord, puisqu'il ne décide pas d'un stationnement fixe¹⁷.

13. Interview d'Edgar Rinkevics, *Gazeta Wyborcza*, 11 juillet 2016.

14. Pour illustrer cette stratégie, l'exposition «La Pologne dans l'OTAN» est tout à fait éloquent. Présentée au Stade national où s'est déroulé le sommet, elle fait l'impasse sur les principaux acteurs de l'adhésion de la Pologne à l'OTAN comme les présidents Lech Walesa et Aleksander Kwasniewski, le ministre des Affaires étrangères Bronislaw Geremek, le ministre de la Défense et ancien président Bronislaw Komorowski, ainsi que les soutiens étrangers à cette adhésion comme Zbigniew Brzezinski ou Jan Nowak-Jezioranski («Na Stadionie Narodowym wystawa "Polska w Nato". Wygumowany Geremek, Komorowski», *Gazeta Wyborcza*, 8 juillet 2016).

15. Texte disponible sur : <www.nato.int>.

16. Interview d'Andrzej Duda, *Rzeczpospolita*, 8 juillet 2016.

17. Interview d'Alexander Vershbow, «Warsaw Will Be A Consequential Summit», *New Eastern Europe*, n° 3-4, XXII, 2016, p. 19.

L'Acte fondateur a peu de valeur contraignante : il n'est pas un traité. Sa nature juridique avait toutefois opposé les signataires. Pour Evgueni Primakov, ministre russe des Affaires étrangères en charge des négociations, le texte était juridiquement contraignant¹⁸. Mais l'Alliance, organisation intergouvernementale, ne peut ratifier ou être partie à un traité. Par ailleurs, l'Acte n'a pas été ratifié par les parlements internationaux comme c'est l'usage pour les traités juridiquement contraignants. De fait il s'apparente plus à une sorte de *gentlemen's agreement*¹⁹, respectant la formule voulue par l'Alliance : une charte liant politiquement l'OTAN et la Russie et non un traité formel.

Il reste que les autorités russes ont à plusieurs reprises enfreint les principes de l'Acte. Celui-ci insiste sur le « respect de la souveraineté, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale de tous les États et de leur droit inhérent de choisir les moyens d'assurer leur sécurité, de l'inviolabilité des frontières et du droit des peuples à l'autodétermination tels qu'ils sont consacrés dans l'Acte final d'Helsinki et dans d'autres documents de l'OSCE²⁰ ». Les exemples géorgien et ukrainien témoignent que cet engagement a été rompu. Dans le cas ukrainien, la Russie a enfreint l'Acte mais aussi le mémorandum de Budapest de 1994 qui octroyait une garantie de sécurité croisée à l'Ukraine en échange de la destruction de son stock d'armes nucléaires. Précédent qui ne plaide guère en faveur d'une dénucléarisation...

Des exercices russes simulant des attaques nucléaires contre la Pologne

De plus la doctrine stratégique russe place désormais l'OTAN en tête des menaces pesant sur le pays, et sa doctrine nucléaire prévoit, de façon inédite, l'usage de la bombe à des fins de désescalade. Les autorités russes ont ainsi organisé des exercices simulant des attaques nucléaires contre la Pologne et la Suède, et menacé la flotte danoise de devenir une cible des missiles nucléaires russes au cas où le pays rejoindrait le dispositif antimissiles de l'Alliance²¹. Toutes ces actions violent l'Acte, puisque les parties s'y engageaient à ne pas recourir à la menace l'une contre l'autre.

De son côté l'OTAN affirme rester sur une ligne de transparence. Ses exercices militaires, comme Anaconda, sont ouverts aux observateurs

18. E. Primakov, *Au cœur du pouvoir*, Paris, Éditions des Syrtes, 2002, p. 189.

19. P. Gautier, « Accord et engagement politique en droit des gens : à propos de l'Acte fondateur sur les relations, le coopération et la sécurité mutuelle entre l'OTAN et la Fédération de Russie signé à Paris le 27 mai 1997 », *Annuaire français de droit international*, vol. 43, 1997, p. 88-92.

20. Acte fondateur disponible sur : <www.nato.int>.

21. R. Szoszyn, « Manewry przeciw Polsce », *Rzeczpospolita*, 23 septembre 2013 et « Rosja grozi Danii atakiem nuklearnym », *Gazeta Wyborcza*, 23 mars 2015.

étrangers et à la presse²². À Varsovie, et en accord avec l'Acte, elle a réaffirmé son statut d'alliance nucléaire et la possibilité d'utiliser cette arme dans un but dissuasif et défensif. Cette annonce avait déjà été faite avant le sommet par le secrétaire général à la Conférence sur la sécurité de Munich en février 2016²³. Par ailleurs, l'OTAN s'est engagée : « Dans l'environnement de sécurité actuel et prévisible, l'Alliance remplira sa mission de défense collective et ses autres missions en veillant à assurer l'interopérabilité, l'intégration et la capacité de renforcement nécessaires plutôt qu'en recourant à un stationnement permanent supplémentaire d'importantes forces de combat ». Là encore, le renforcement du flanc est respecté les principes de l'Acte puisqu'il ne se fera pas sur la base d'un stationnement permanent de troupes mais d'une rotation de durée indéterminée.

Les deux parties ne peuvent plus, en revanche, respecter l'engagement de réduire les armements dans la zone du traité FCE. Alors que le renforcement du flanc oriental reste minime, la remilitarisation de l'oblast de Kaliningrad contredit les principes des traités FNI et FCE. Plusieurs bases ont été installées à la frontière occidentale de la Russie et le nombre de soldats dans la zone occidentale russe varierait, selon les estimations, entre 250 000 et 300 000 hommes, sans compter une nouvelle base qui devrait être opérationnelle à Smolensk en 2017²⁴.

La situation est ainsi paradoxale. Alors qu'Evgueni Primakov voulait donner une valeur juridique contraignante à l'Acte, ce sont les autorités russes actuelles qui ont le plus enfreint ses principes et sont donc bénéficiaires de son caractère uniquement moral.

Le retour de la question russe ?

Le sommet de Varsovie démontre que la relation tendue avec la Russie constitue à nouveau la raison d'être de l'Alliance.

Au début des années 1990, OTAN et Russie avaient noué des relations étroites. L'Acte OTAN-Russie a été signé en mai 1997, puis une institution *ad hoc* a été créée en 2002 : le Conseil OTAN-Russie. Dans la même période, l'OTAN s'est élargie à plusieurs reprises, en 1999 puis en 2004. Ces adhésions avaient pu susciter des tensions, apaisées par l'octroi d'un statut spécial souhaité par le gouvernement russe et reconnu par l'Acte

22. Présentation d'Anaconda disponible sur : <<http://anakonda.do.wp.mil.pl>> et A. D. Smith, « NATO Begin Largest War Game in Eastern Europe Since Cold War », *The Guardian*, 6 juin 2016.

23. Discours disponible sur : <www.nato.int>.

24. R. Szoszyn, « Kreml prezy muskuły przed szczytem w Warszawie », *Rzeczpospolita*, 7 juillet 2016.

fondateur, mais aussi par la fixation d'objectifs communs dans la lutte contre le terrorisme²⁵. L'élite politique et militaire russe est cependant restée profondément divisée sur la nécessité et la pertinence de ces relations avec l'OTAN : s'accorder avec l'Alliance, n'était-ce pas lui donner un blanc-seing pour sa politique d'élargissement à l'est, sur la zone même de l'ancien pacte de Varsovie et de l'ex-URSS ?

Après ce rapprochement, la relation entre les deux parties se dégradait progressivement. À la suite de la guerre en Géorgie, l'OTAN décida de suspendre les travaux du Conseil OTAN-Russie pour plusieurs mois, sans modifier son dispositif militaire. De son côté l'administration Obama lança la politique dite du *Reset*, et opta pour un désengagement de l'Europe au profit d'un basculement vers la zone Asie-Pacifique. Une nouvelle dégradation est intervenue après l'annexion de la Crimée et les événements du Donbass. Les travaux du Conseil OTAN-Russie ont à nouveau été suspendus, et l'OTAN a décidé de répondre aux inquiétudes de ses alliés orientaux.

Il s'agit donc là d'un virage majeur par rapport aux orientations précédentes. L'OTAN s'était engagée, depuis le début des années 1990, dans des domaines qui lui étaient jusqu'alors inconnus : gestion de crise ou maintien de la paix, pour assurer, à l'issue de la guerre froide, sa propre pérennité. La confrontation avec la Russie s'affirme à nouveau comme un élément majeur justifiant l'action de l'OTAN et une adaptation de son dispositif.

La Russie, facteur de division entre alliés

La question russe divise les alliés. Si nulle dissension ne s'est affichée au sommet, hors le plaidoyer du Premier ministre grec pour un partenariat avec la Russie dans la crise syrienne, des lignes de faille se manifestent hors de l'arène atlantique.

Contre l'avis du gouvernement, l'Assemblée nationale française a ainsi voté en avril 2016 une résolution demandant la levée des sanctions contre la Russie²⁶. Une demande en ce sens avait déjà été faite par le Premier ministre hongrois en 2015 lors d'une visite officielle à Varsovie ; le gouvernement italien ne voudrait pas qu'elles soient automatiquement reconduites et le Premier ministre grec les a qualifiées de contre-productives. En République

25. Le président Poutine avait ainsi réussi à requalifier le conflit en Tchétchénie en lutte contre le terrorisme. Voir A. Le Huérou, « Fédération de Russie : l'antiterrorisme comme instrument de pouvoir », in D. Bigo, L. Bonelli et T. Deltombe (dir.), *Au nom du 11 septembre, les démocraties à l'épreuve de l'antiterrorisme*, Paris, La Découverte, p. 260-273.

26. H. Bekmezian et B. Vitkire, « L'Assemblée vote une résolution en faveur de la levée des sanctions contre la Russie », *Le Monde*, 28 avril 2016.

tchèque le président Zeman avait déclaré, un mois après l'annexion de la Crimée par la Russie que cette dernière était irréversible²⁷. Ces prises de position montrent que la question russe ne divise pas seulement l'Alliance, mais aussi l'UE. En effet l'annexion de la Crimée et le déclenchement d'une guerre hybride au Donbass ne sont pas des réponses à aux actions de l'OTAN mais à la volonté du gouvernement ukrainien de se rapprocher de l'UE en signant un accord d'association. Si l'actuel gouvernement russe considère l'OTAN comme un adversaire, il en est de même pour l'UE, du fait de sa capacité d'attraction.

Dans un autre registre, certains alliés adoptent, au niveau national, une rhétorique attisant les tensions. Quelques jours après le sommet de l'OTAN, le ministre de la Défense polonais, Antoni Macierewicz, accusait la Russie d'avoir été à l'origine des massacres de Volhynie²⁸. Surtout, le gouvernement PiS s'est re-saisi de la catastrophe aérienne de Smolensk qu'il souhaite requalifier en attentat en punissant les responsables polonais issus du gouvernement de Donald Tusk, supposés s'être compromis avec les autorités russes.

Des partenariats atlantiques inefficaces ?

Le « retour de la question russe » témoigne également de l'inefficacité partielle du réseau de partenariats construit par l'OTAN après la fin de la guerre froide. Ce réseau, composé du Partenariat pour la Paix, du Conseil de Partenariat euro-atlantique et des commissions spéciales liant l'OTAN à des pays tiers, n'a pas permis de construire une espace euro-atlantique de coopération, de paix et de sécurité. Les conflits russo-géorgien et russo-ukrainien témoignent de cet échec puisqu'ils ont opposé des partenaires de l'OTAN. Ils montrent aussi les limites des clauses de sécurité des chartes signées par l'OTAN avec l'Ukraine et la Géorgie²⁹. L'Alliance n'est donc pas à même d'agir comme facteur protecteur ou modérateur. Ce rôle lui est refusé par les responsables russes, qui la considèrent comme une réminiscence anachronique de la guerre froide et lui dénie donc toute légitimité.

27. G. Mink, « L'Europe centrale à l'épreuve de l'autoritarisme », *Politique étrangère*, vol. 81, n° 2, 2016, p. 89-101 et A. Guillot et I. Mandraud, « En Grèce, Vladimir Poutine en campagne contre les sanctions de l'UE », *Le Monde*, 28 mai 2016.

28. « Macierewicz o rzezi wolinskiej : Rosja jest zrodlem », *Gazeta Wyborcza*, 13 juillet 2016.

29. Il s'agit de l'article 15 de la charte OTAN-Ukraine : « L'OTAN et l'Ukraine mettront au point un mécanisme consultatif de crise afin de se consulter chaque fois que l'Ukraine percevra une menace directe contre son intégrité territoriale, son indépendance politique ou sa sécurité », disponible sur : <www.nato.int>, et de l'article 6 du document-cadre portant création de la Commission OTAN-Géorgie : « La COG se réunira à la demande de la Géorgie si celle-ci perçoit une menace directe pour son intégrité territoriale, son indépendance politique ou sa sécurité, en vertu du paragraphe 8 du document-cadre du Partenariat pour la paix », disponible sur : <www.nato.int>.

Enfin l'attitude russe a des répercussions sur l'attractivité de l'Alliance elle-même. Si celle-ci reste confirmée, c'est principalement en raison des craintes suscitées par les actions russes. Les intrusions illégales d'engins russes dans les espaces aériens et eaux territoriales des pays de la Baltique ont conduit la Finlande et la Suède à intensifier leur coopération avec l'OTAN. En mai 2016, le Parlement suédois a ratifié un accord de *host nation support* avec l'OTAN, permettant la tenue de manœuvres et organisant le séjour de troupes de l'OTAN sur le territoire suédois. Les armées suédoises et finlandaises ont aussi participé aux exercices de l'Alliance Arctic Challenge, Anaconda et Baltops 16. Cette attractivité de l'Alliance ne se concrétise toutefois pas par une politique d'élargissement. Seul le Monténégro, qui a participé au sommet comme pays observateur, prévoit de rejoindre l'OTAN. La Suède et la Finlande ne souhaitent pas adhérer à l'Alliance, et remettre en cause leur statut de neutralité³⁰. Sur le flanc sud, les adhésions de la Géorgie et de l'Ukraine ne sont plus à l'ordre du jour. Le gouvernement ukrainien a signifié lors du sommet qu'il n'était pas candidat à l'adhésion. De son côté, le secrétaire général a déclaré que ces deux pays devaient poursuivre leurs réformes, en liaison avec l'Alliance, avant de songer à une adhésion. L'OTAN a au même moment réaffirmé son soutien à l'intégrité territoriale et à la souveraineté des deux pays. Cette déclaration cache mal la réalité : l'improbabilité que l'OTAN accueille des pays en conflit avec la Russie.

Les adhésions de la Géorgie et de l'Ukraine ne sont plus à l'ordre du jour

Le dégel ne s'annonce pas entre l'OTAN et la Russie. Le sommet de Varsovie a été suivi le 13 juillet d'une réunion du Conseil OTAN-Russie (COR) au niveau des ambassadeurs. Les rencontres à ce niveau s'étaient espacées depuis les débuts du conflit russo-ukrainien : une réunion précédente s'était tenue en avril 2016 après 20 mois de rupture. Mais cette rencontre, pas plus que la visite du secrétaire d'État John Kerry à Moscou quelques jours plus tard, n'a apporté de résultat concret. Lors de la réunion du COR, les autorités russes ont proposé des contacts au niveau militaire pour éviter des incidents lors de manœuvres dans la région de la Baltique, et affirmé que les avions russes brancheront désormais leurs transpondeurs. Ce dernier point ne peut être considéré comme une concession : l'entrée illégale d'avions russes dans l'espace aérien européen a déjà été à l'origine de plusieurs incidents³¹. Enfin, cette réunion

30. Interview de Peter Hultqvist, ministre de la Défense suédois, *Rzeczpospolita*, 6 juillet 2016 et « IV Wojna Polnocna », *Rzeczpospolita*, 10 juillet 2016.

31. M. Golla, « Les vols militaires russes risquent de provoquer des catastrophes aériennes », *Le Figaro*, 12 mars 2015. L'activation des transpondeurs est une mesure de sécurité aérienne permettant d'éviter des collisions, notamment avec les appareils civils.

n'a permis aucune avancée sur les deux points les plus importants à l'agenda : les conflits de Syrie et d'Ukraine.

Unité de façade, fragilité interne ?

Le sommet de Varsovie a voulu démontrer l'unité et la solidarité entre alliés de l'OTAN dans un moment politique complexe grâce à l'accord sur le renforcement du flanc est et la participation des pays de ce flanc aux opérations en cours aux frontières sud de l'Alliance. Néanmoins, des divergences profondes demeurent entre alliés sur la question russe. Elles s'expriment toutefois principalement dans les arènes nationales et n'ont pour l'heure pas d'influence sur la cohésion de l'Alliance qui maintient une ligne ferme tout en restant officiellement ouverte au dialogue avec Moscou à travers le Conseil OTAN-Russie.

L'OTAN ne peut cependant considérer seulement les menaces extérieures ; elle doit aussi prendre en compte les évolutions internes de certains États membres, notamment la dérive illibérale en Europe centrale et surtout la montée de l'autoritarisme en Turquie³². À cela s'ajoute la montée de mouvements souverainistes et nationalistes dans plusieurs pays d'Europe – dont la France. S'ils arrivaient au pouvoir, ces mouvements pourraient remettre en cause l'engagement atlantique. Lors du sommet de juillet 2016, ces faits n'ont été évoqués que de façon très marginale³³.

L'Alliance se comprend et se présente comme groupement d'États libéraux et démocratiques. Le préambule du communiqué du sommet de Varsovie le rappelle : « La mission essentielle de l'OTAN demeure inchangée : veiller à ce que l'Alliance demeure une communauté sans pareille de liberté, de paix, de sécurité et de valeurs partagées, dont la liberté individuelle, les droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit.³⁴ » Elle proclame aussi contribuer à la diffusion de ces idéaux, notamment par sa politique d'élargissement. D'où la création de nouveaux outils comme le Plan d'action pour l'adhésion qui devait garantir l'adhésion de membres respectant les standards libéraux et démocratiques, et permettre de rompre avec les logiques d'adhésion de la guerre froide où des pays autoritaires, comme le Portugal dirigé par Salazar, avaient rejoint l'Alliance alors même qu'ils étaient en contradiction avec ses principes fondamentaux.

32. Suite au putsch avorté en Turquie, qui s'est déroulé quelques jours après le sommet, le secrétaire général de l'OTAN a réaffirmé « son plein soutien aux institutions démocratiques turques ». Aucune mention des arrestations massives et des atteintes à l'état de droit n'a été faite, voir sur : <www.nato.int>.

33. Lors d'une conférence de presse avec Andrzej Duda, Barack Obama a rappelé son inquiétude face à la querelle qui oppose l'exécutif polonais au Tribunal constitutionnel. « Obama-Duda : pochwały i niepokoj », *Gazeta Wyborcza*, 10 juillet 2016.

34. Communiqué disponible sur : <www.nato.int>.

Si plusieurs membres sont en porte-à-faux avec ces valeurs, l'objectif affiché de l'OTAN d'être une communauté de valeurs, et pas seulement une alliance militaire, perd de sa crédibilité.

Ce sont donc les changements internes qui détermineront largement la relation de l'Alliance avec les tiers et son évolution. Si l'Alliance prétend offrir un contre-modèle aux pratiques de ses adversaires, au premier rang desquels la Russie de Vladimir Poutine, l'organisation et ses membres ne peuvent se dispenser d'une réflexion sur leurs propres pratiques, leurs origines et leurs conséquences.



Mots clés

OTAN

Relations transatlantiques

Russie

Europe orientale