

# Points de mire



**CEPES**  
CENTRE D'ÉTUDES DES POLITIQUES  
ÉTRANGÈRES ET DE SÉCURITÉ

## L'élargissement de l'OTAN : enjeux politiques et sécuritaires pour l'Europe

Par Jean-François Lévesque

Maîtrise en science politique (relations internationales)

L'évolution du contexte stratégique européen post-soviétique a forcé l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) à opérer une double modification de son contenu originel : une transformation de son mandat, qui tient maintenant compte de vellétés autres que strictement défensives, et un élargissement géographique qui étend l'influence occidentale aux anciens pays du Pacte de Varsovie. En parallèle avec celui de l'Union européenne (UE), l'élargissement de l'OTAN vise une stabilisation et une intégration continentale sans précédent, susceptible d'asseoir une paix positive durable sur l'ensemble du territoire. Cette institutionnalisation sécuritaire devra toutefois tenir compte d'un double défi : combler le déficit européen en matière de ressources militaires, tout en ménageant les sensibilités de ses deux partenaires essentiels dans l'entreprise, les États-Unis et la Russie.

### Évolution du contexte géostratégique européen

Issue du contexte géopolitique et stratégique du début de la guerre froide, l'Alliance atlantique s'est développée et s'est consolidée autour des menaces et des enjeux propres à cette conjoncture particulière. À sa naissance, en 1949, l'OTAN répondait à une demande : celle d'assurer la sécurité d'une Europe en reconstruction, sous le leadership de la puissance américaine, seule force militaire capable à l'époque d'assurer un équilibre face à la montée de l'URSS. Le mandat de l'OTAN lié à cette conjoncture s'avérait aussi clair que son ennemi : défendre le territoire des pays membres avec des moyens militaires, sous le commandement du leader par défaut, Washington.

Le tournant des années 1990 va bouleverser cet environnement et obliger une redéfinition de la plus ancienne des alliances de sécurité. En effet, à partir du moment où les principaux objectifs constitutifs de l'OTAN s'évanouissent avec la chute du mur de Berlin et la dissolution de l'Union soviétique, l'institution se voit confrontée à deux choix : disparaître également, ses bons services n'étant plus requis, ou se redéfinir en élargissant son mandat. La seconde option a été privilégiée. La redéfinition du concept stratégique de l'OTAN, en 1999, prévoit un élargissement de son mandat, sans limitation géographique artificielle, de même qu'une gestion de la sécurité internationale au-delà d'actions complémentaires étroites du type «US fights, UN feeds, EU finances and does peacekeeping».

## La transformation de l'OTAN : élargissement du mandat

Le Traité de l'Atlantique Nord, en vigueur depuis le 24 août 1949, repose sur les mêmes principes que la Charte des Nations Unies, à savoir la liberté des peuples, la démocratie, les libertés individuelles et le respect du droit. Il vise trois objectifs pour ses membres : le bien-être et la stabilité, la défense collective, la préservation de la paix et de la sécurité.

Depuis les années 90, l'OTAN a été soumise à une transformation visant à inclure dans son mandat la prévention et la gestion des conflits à travers l'Europe, et ce au-delà des frontières initialement édictées par le Traité — c'est-à-dire le territoire des États membres. Une des premières modifications, depuis le sommet d'Oslo de juin 1992, est la mise en oeuvre d'opérations conduites en dehors du cadre de l'Article 5 et qui incluent le maintien de la paix parmi les motifs d'intervention de l'OTAN. Les Forces combinées interarmées (CJTF) proposent à cet égard une capacité de réponse en situation de crise plus flexible que ce que l'OTAN permettait traditionnellement. Une conséquence directe de cette modification est de la rendre plus opérationnelle, en lui permettant d'œuvrer à des tâches préventives, plutôt que simplement défensives. Toutefois, cette modification met en lumière l'écart de ressources entre les États-Unis et les pays européens, de même que le peu d'empressement de certains face à de telles opérations, situées à bonne distance de leur territoire, et non directement liées (à première vue, du moins) à leur sécurité.

Une seconde modification au Traité de Washington prévoit des interventions hors de la zone d'opération, c'est-à-dire à l'extérieur du territoire national des États membres, amenant de facto une «globalisation» du mandat de l'OTAN. Ce repositionnement de l'Alliance comme instrument d'action collective soulève toutefois une question sur sa nature même : doit-elle continuer d'être un instrument de protection des intérêts et de l'intégrité atlantistes — et plus spécifiquement européens — sous le leadership de Washington, ou risque-t-elle de devenir un instrument de projection des intérêts américains, avec le concours et l'assentiment tacite des grandes capitales d'Europe?

### L'élargissement géographique de l'OTAN

Dès le sommet de Madrid de 1997, le Plan d'action pour l'adhésion (MAP) est mis en place afin d'accueillir rapidement au sein de l'Alliance des pays autrefois membres du Pacte de Varsovie, ou qui n'avaient tout simplement pas encore rejoint l'institution de sécurité. Les buts de toute l'opération



Unité du CEIM

Vol. 5, no 8 (12 octobre 2004)  
Disponible à l'adresse : <http://www.er.uqam.ca/nobel/cepes>  
collection dirigée par Pierre Jolicoeur

**UQAM**  
Université du Québec à Montréal

Points de mire

sont relativement simples : stabiliser l'Europe, agrandir l'environnement sécuritaire et étendre les bénéfices de la démocratie, de la prospérité économique et de la coopération internationale multilatérale. À travers cet élargissement, l'OTAN s'engage donc dans un processus plus politique que militaire, tendant à créer, au-delà d'un système de sécurité pan-européen, les bases d'une véritable institutionnalisation de coopération multilatérale.

Trois appréhensions entrent en ligne de compte dans le calcul des bénéfices apportés par un élargissement géographique. D'abord, une volonté manifeste de ne pas irriter Moscou, susceptible de considérer une avancée du camp occidental comme une éventuelle agression, ou à tout le moins une provocation ayant l'heur de produire l'inverse du résultat escompté, à savoir une reprise du dilemme de défense propre à la guerre froide. Ensuite, Washington risque d'être tenté, au fil des avancées, de remettre en question son implication dans le processus, à cause du coût potentiellement élevé associé au grand territoire à défendre, en regard de l'apport militaire des nouveaux adhérents (essentiellement, l'accès à leur espace aérien et à une infrastructure minimale). Une perte de cohésion de la défense atlantique est donc à craindre, provoquée par un éparpillement des forces, en plus de la création d'une zone grise entre les pays membres, potentiellement membres et non membres de l'OTAN, et qui requerront une protection malgré leur statut incertain. Il importe également de surveiller la simultanéité de l'élargissement de l'OTAN avec celui de l'UE et de sa Politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Rapidement après les discussions sur un élargissement de l'Alliance, la Pologne, la République tchèque et la Hongrie ont été invitées à rejoindre les rangs, marquant une volonté mutuelle de confirmer la primauté de l'OTAN en territoire européen. Pour ces pays, l'adhésion à l'OTAN demeure prioritaire sur l'UE, dans la mesure où l'engagement américain à défendre l'Europe constitue une perception de garantie essentielle à leur propre sécurité (voir Points de mire, vol. 4, no 9). La seconde vague d'accession voit confirmer, en mai 2004, la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie — sept partenaires pour la paix (PPP) — comme membres à part entière de l'OTAN.

## Relation UE-OTAN

L'une des pierres d'assise institutionnelles de l'architecture de sécurité en Europe est évidemment l'UE qui revendique une plus grande implication politique, une plus grande autonomie, de même qu'une plus grande influence, tant sur le plan régional qu'international. L'UE réclame sa place en tant qu'acteur global. Elle s'inscrit à cet égard dans le même engrenage expansionniste que l'OTAN et profite de l'éclatement de l'Union soviétique pour étendre son membrariat aux anciens pays de l'Est, en plus de mettre en place des initiatives de politique étrangère et de défense commune (PESC et PESD).

Il faut évidemment comprendre la dynamique induite par l'élargissement simultané de l'UE et de l'OTAN, et les répercussions causées par l'accession à l'une ou l'autre de ces deux institutions des pays d'Europe centrale et orientale, qui voient d'un bon œil la multiplication des portes d'entrées occidentales. En effet, privilégier une admission à l'UE et non à l'OTAN leur évite les réorganisations militaires coûteuses découlant des impératifs d'interopérabilité, tout en leur assurant une protection implicite de l'Alliance — un bel exemple de passager clandestin (freeriding). De surcroît, depuis 2002, les moyens de l'OTAN sont mis à la disponibilité de l'UE pour certains types d'intervention, notamment les missions de Petersberg dont les premiers faits d'armes ont eu lieu — tout comme pour les CJTF de l'Alliance — dans les Balkans. Un phénomène de bandwagoning fait toutefois en sorte que la plupart des nouveaux États membres privilégient encore une adhésion à l'OTAN sur l'UE, de par le lien privilégié qu'elle crée avec les États-Unis.

L'utilisation récente par l'ONU des CJTF de l'Alliance dans les Balkans propose une solution intéressante d'intervention en cas de besoin. Un plus grand équilibre des forces à l'intérieur de l'OTAN aurait l'avantage de proposer, au moins en apparence, une objectivité accrue dans l'emploi de telles ressources. L'évolution récente des deux institutions tend d'ailleurs naturellement vers cette plus ample collaboration : l'UE, d'un seul marché commun, se donne depuis peu les moyens concrets de devenir une véritable puissance politique; l'OTAN, quant à elle, révisé son positionnement comme simple alliance militaire et tend à devenir un forum multilatéral davantage politique. Cette convergence réconcilie en théorie l'opposition entre soft et hard power, en créant un point de rencontre médian pour l'Amérique et l'Europe (voir Points de mire, vol. 5, no 2). Cette transformation d'une organisation traditionnelle de défense collective vers une institution de sécurité coopérative ne s'opère toutefois pas sans obstacle. Malgré de nombreux défis, l'OTAN continue de refléter les valeurs et les intérêts qui tendent vers la consolidation d'une communauté transatlantique, en instituant une dépendance mutuelle, la coopération et le multilatéralisme. La nouvelle architecture de sécurité européenne repose à la fois sur une politique étrangère et de défense adéquate et autonome, susceptible de faire sa juste part au sein d'une OTAN opérationnelle et adaptée à la nature des menaces actuelles.

## Pour aller plus loin : suggestions de liens Internet

Dossier de l'OTAN consacré à l'élargissement:  
[www.nato.int/issues/enlargement/index-fr.htm](http://www.nato.int/issues/enlargement/index-fr.htm)

Page du Département d'État américain:  
[www.state.gov/www/regions/eur/natoindex.html](http://www.state.gov/www/regions/eur/natoindex.html)

Dossier du Brookings Institute:  
[www.brook.edu/dybdocroot/comm/policybriefs/pb90.pdf](http://www.brook.edu/dybdocroot/comm/policybriefs/pb90.pdf)

