

Enjeux et signifiants de l'extension de l'OTAN (Note)

André Dumoulin

Volume 30, numéro 3, 1999

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/704056ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/704056ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cette note

Dumoulin, A. (1999). Enjeux et signifiants de l'extension de l'OTAN (Note). *Études internationales*, 30(3), 547–570. <https://doi.org/10.7202/704056ar>

Résumé de l'article

Au-delà du jeu de l'argumentaire, des critères d'adhésion et des outils formant antichambres comme le Partenariat pour la paix et le CPEA, l'élargissement de l'Alliance peut être tout à la fois un facteur permettant à terme l'accès aux marchés d'Asie centrale, mais aussi un des jalons vers une extension sécuritaire de Vancouver à Vladivostok, où l'OTAN deviendrait l'outil de défense d'une OSCE renforcée et plus subtilement instrument d'une atlantisation économique et politique du Vieux Continent.

Enjeux et signifiants de l'extension de l'OTAN

André DUMOULIN*

RÉSUMÉ: Au-delà du jeu de l'argumentaire, des critères d'adhésion et des outils formant antichambres comme le Partenariat pour la paix et le CPEA, l'élargissement de l'Alliance peut être tout à la fois un facteur permettant à terme l'accès aux marchés d'Asie centrale, mais aussi un des jalons vers une extension sécuritaire de Vancouver à Vladivostok, où l'OTAN deviendrait l'outil de défense d'une OSCE renforcée et plus subtilement instrument d'une atlantisation économique et politique du Vieux Continent.

ABSTRACT: Beyond the combined exercise of arguments, criteria for adhesion and antechambers like the Partnership for Peace (PfP) and the Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC), the enlargement of the Alliance may be altogether a factor allowing at term an access to the Central Asian markets, a decisive step towards a large security belt stretching from Vancouver to Vladivostok within which NATO would become the defence system of a strengthened OSCE and, more subtly, the instrument of an economic and political atlantisation of the Old Continent.

Lors de la cérémonie à l'Indépendance (Missouri) le 12 mars 1999, trois nouveaux États européens, à savoir la République tchèque, la Pologne et la Hongrie, sont devenus membres à part entière de l'OTAN. Cette intégration est un des trois volets des élargissements de l'Alliance : celle des missions, du hors zone et du nombre d'États membres.

Il est vrai que les problèmes associant ce dernier élargissement domine actuellement en grande partie toutes les réflexions sur une nouvelle architecture de sécurité européenne et paneuropéenne, et que la plupart des questions en suspens y sont souvent étroitement liées.

À tout le moins, le processus de déstructuration-restructuration territoriale né de la fin des blocs est en cours¹, la question de l'élargissement étant latente depuis la fin de l'automne 1989² et explicite depuis l'été 1992. Alors que l'Union européenne a engagé prudemment l'élargissement de sa sphère d'opulence, alors que l'UEO jongle à s'y perdre dans les statuts à la carte, l'Alliance atlantique s'essaye à l'extension de sa sphère d'influence, dans une sorte d'ivresse de l'expansion, sinon dans une formidable fuite en avant.

* Attaché de recherche au GRIP (Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité), Bruxelles.

1. Cf. Violette REY, *Les territoires centre-européens. Dilemmes et défis*, Paris, éd. La Découverte, 1998.
2. Selon certaines interprétations, réunis à Malte en 1989, les présidents Gorbatchev et Bush avaient autorisé la RDA, la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Hongrie à quitter la sphère d'influence soviétique en échange d'une aide économique américaine à l'URSS.

L'argumentaire relatif à cet élargissement, – le 4^e si l'on tient compte de la Grèce et de la Turquie qui en bénéficièrent en 1952, de la RFA en 1955 et de l'Espagne en 1982 – est connu.

I – Le jeu de l'argumentaire

Primo, il reposait sur l'idée de dépasser cet immense vacuum de sécurité auquel étaient associés les pays d'Europe centrale et orientale (PECO). Tout a été qualifié à propos de leur statut géopolitique : « glacis stratégique », « zone grise », « espace tampon », « vide politico-militaire », « zone de sécurité raréfiée » sinon « limitée ». Alors que Henry Kissinger parlait de « ceinture neutre », d'autres s'engageaient dans les comparaisons météorologiques, les pays de Visegrad se trouvant alors « dans un courant d'air » ou dans une « Europe en suspension³ ». Bref, comme l'écrivait Timothy Garton Ash, « Le problème de l'Europe centrale est le problème central de l'Europe ».

Secundo, ces pays furent perçus comme se trouvant « bien plus près de l'épicentre d'instabilité que ne l'est l'Europe de l'Ouest ». Aussi, l'Occident se devait « d'étendre autant que possible l'influence protectrice de ses organisations sur ces nouvelles démocraties européennes⁴ ». L'idée n'est donc pas de s'isoler derrière des murs contre un imaginaire assaut de barbares venus de l'Est, mais de projeter des éléments de stabilisation dans des régions plus instables.

Si, comme l'affirme le Groupe de Visegrad (Hongrie, Tchécoslovaquie, Pologne) réuni à Cracovie en octobre 1991, « l'Europe est un espace unique et indivisible où la sécurité de chacun des pays est indissociablement liée à celle des autres pays », l'Alliance ne devrait-elle pas créer un réseau élargi de nations amies par un processus de stabilisation de proche en proche, par une nouvelle théorie des dominos aux objectifs sécuritaires ?

Tertio, l'élargissement de l'Alliance à l'Europe centrale et orientale a pour but de renforcer la solidarité entre des pays partageant une histoire et une culture communes. Si la fin de la division européenne a réveillé sur l'ensemble du continent un sens de la solidarité culturelle⁵, pour d'aucuns l'intégration des PECO pourrait donner à l'Europe ce supplément d'âme dont elle a aujourd'hui cruellement besoin.

Vaclav Havel ne disait-il pas avec justesse que « L'Europe est, certes, un continent particulièrement compartimenté, varié et multiforme – sur les plans géographique, national, culturel, économique et politique –, mais en même

3. Pierre LELLOUCHE, *L'Europe et sa sécurité*, Rapport d'information n° 1294, Assemblée nationale, Paris, 31 mai 1994, p. 79.

4. Argument défendu par Tadeusz OLECHOWSKI, lors du séminaire du Centre d'études de défense organisé en 1992 sur « Réalités et perspectives pour une nouvelle architecture de sécurité », dans *Sécurité et stratégie*, n° 38, CED, Bruxelles, octobre 1992.

5. David SPENCE, « Vers l'élargissement de l'Union européenne », *Le Courrier*, n° 145, Paris, mai-juin 1994, p. 61.

temps, toutes ses parties sont et ont toujours été si profondément imbriquées de par leur destin qu'il nous est possible de considérer ce continent, à juste titre, comme une seule entité politique, aussi structurée et complexe soit-elle⁶. » De toute évidence, la volonté des nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale de devenir membres des institutions de sécurité européennes et transatlantiques reste une préoccupation essentielle de leurs gouvernements, de leurs parlements et de leurs opinions publiques à travers les référendums⁷ récemment menés.

Derrière ces mots se profile une dette historique, les PECO aspirant à réconcilier leur géographie et leur histoire, tout en estimant que l'Europe a construit sa prospérité à l'ombre de régimes communistes totalitaires dans des pays de l'Est artificiellement séparés de la famille européenne⁸. Comme pour l'ambassadeur polonais en poste à Paris, Jerzy Lukaszewski, pour qui l'Europe centrale a pendant dix siècles puisé aux mêmes sources et vécu au même rythme que l'Europe occidentale⁹. Ce retour à l'Europe, c'est surmonter la partition contre nature du continent.

Et la non intégration rapide dans l'OTAN des pays de Visegrad ne fut-elle pas considérée un instant par Vaclav Havel comme la troisième trahison des pays d'Europe centrale par les Occidentaux, après 1919 et 1945¹⁰? avec le risque de devenir l'enjeu de rivalités¹¹ entre des États plus puissants? À quoi bon saluer la révolution de velours à l'Est si l'Alliance tarde à défendre politiquement ce que les peuples d'Europe centrale ont accompli sans violence. L'objectif occidental semblait être au début des années 90 de vouloir consolider la démocratie et d'arrimer ces peuples à l'Europe, quand il est encore temps. Ce que Lech Walesa résumait de façon lapidaire en disant : « Si nous ne rejoignons pas l'Ouest à temps, l'Est va nous rattraper ». Ce que le général Klaus Naumann, président du Comité militaire de l'OTAN explicite en affirmant que le refus d'adhésion « constituerait une répétition de 1948, lorsqu'on leur a brutalement refusé la possibilité d'adhérer au Plan Marshall¹² ».

Quarto, la recherche d'une irréversibilité des transformations politiques et économiques, la conjuration des risques de retour en arrière, les risques

6. Allocution du président Havel au Parlement européen le 8 mars 1994, *Europe documents*, n° 1874, 16 mars 1994.

7. Le 16 novembre 1997, 85 % des votants (taux de participation de 49 %) ont dit oui au référendum sur l'entrée de la Hongrie dans l'OTAN.

8. Jean de LIPKOWSKI, *Les accords entre la Communauté et l'Europe centrale et orientale : une occasion manquée ?*, Rapport d'information n° 696, Assemblée nationale, Paris, 10 novembre 1993, p. 5.

9. *Le Monde atlantique*, n° 5, Bruxelles, mai 1998, p. 58.

10. Pascal BONIFACE, « Europe centrale et orientale : une sécurité encore indéfinie », *Relations internationales et stratégiques*, IRIS, Paris, automne 1994, p. 32.

11. Jan ZIELONKA, « Les paradoxes de la politique étrangère polonaise », *Politique étrangère*, IFRI, Paris, 1^{er} trimestre 1994, p. 102.

12. *Le Monde atlantique*, n° 5, Bruxelles, mai 1998, p. 36.

d'inflexion politique suite au poids des mouvances populistes et nationalistes¹³, le danger de désintégration et de renationalisation des politiques de sécurité ; tous ces facteurs furent argumentés pour proposer une intégration politique et militaire rapide, rejoignant la formule lapidaire de Vaclav Havel : « Si ce n'est pas l'Ouest qui stabilise l'Est, c'est l'Est qui déstabilise l'Ouest ».

Quinto, l'intégration des pays d'Europe centrale et orientale sélectionnés à l'OTAN apporte nécessairement un nouvel acquis géostratégique, même si les diplomates préfèrent éviter d'aborder la question. En adhérant à l'Alliance, d'aucuns estiment que les pays d'Europe centrale accueillis dans le premier train (Hongrie, République tchèque et Pologne) avec leurs 330.000 hommes fixeront clairement les limites d'un improbable expansionnisme russe, par le biais de l'article 5 et d'une nouvelle politique d'« endiguement » (Jesse Helms).

Selon le sous-secrétaire américain à la défense, Walter Slocombe, l'OTAN pourrait même réagir plus efficacement dans le cadre d'une Alliance élargie. Même si, officiellement, la politique d'élargissement, fortement stimulée par les États-Unis, se donne comme l'antithèse du « *containment* » de la guerre froide, l'intégration politique et militaire dans l'OTAN devrait apporter nécessairement un nouvel acquis géostratégique à l'organisation atlantique, en évitant l'éventuelle formation d'une nouvelle zone d'influence russe dans cet espace tampon qu'est l'Europe centrale.

Sixto, aucun État ne menace sérieusement les pays d'Europe centrale et orientale, mais chacun de ces pays se sent incapable de défendre seul ses frontières, d'autant mieux que les initiatives régionales comme le groupe de Visegrad ou l'initiative pentagonale (devenue l'initiative Centre-européenne) furent limitées, de l'ordre du symbolique ou du superficiel ou sabordées au profit du chacun pour soi dans la course à l'intégration otanienne. Cet argument, que bon nombre de pays européens ont mis en avant pour adhérer à l'époque aux Traités de Bruxelles et de Washington, le fut ainsi également par les PECO. Et ce n'est que parce que la ratification s'est déroulée sans trop de problèmes, donnant le billet d'entrée à l'OTAN à l'heure de son 50^e anniversaire, que le Groupe de Visegrad semble être relancé, intensifiant même ses relations avec la Slovaquie de l'après Meciar, non intégrée dans le premier wagon de l'intégration otanienne.

Dans la théorie politique néoréaliste, il est clair que « l'histoire des petits États montre qu'ils sont enfermés dans un cycle d'insécurité provoqué par des déséquilibres dans la distribution du pouvoir et par la croissance et le déclin des États dominants¹⁴ ». Ils sont donc en quête de sécurité par le biais

13. Monika WOHLFELD, « Impact sur les relations entre l'Europe occidentale et l'Europe centrale », dans « Les relations étrangères de l'Europe occidentale : implications de la crise yougoslave », *Cahiers de Chaillot*, n° 17, Institut d'études de sécurité de l'UEO, Paris, octobre 1994, p. 68.

14. Allen G. SENS, « La coopération selon le néoréalisme : la cooptation des petits États d'Europe centrale et de l'Est », *Études internationales*, n° 4, Québec, décembre 1995.

d'alliances multilatérales dès l'instant où apparaissent de nouveaux centres de pouvoir, un nouvel échiquier.

L'intégration aux structures politiques, économiques et militaires des institutions euro-atlantiques aura également les mêmes objectifs majeurs que ceux présentés en Europe occidentale à la fin des années quarante : mettre fin aux conflits stériles et ruineux, réduire les flambées de nationalisme et de chauvinisme, casser les rivalités de puissance. « Étendre la zone de l'Europe épargnée par les guerres » selon les mots de Madeleine Albright, le 16 décembre 1997. En d'autres mots, « Plus jamais la guerre entre nous ».

Et il est vrai que le Pacte de stabilité de Balladur tout autant que la conditionnalité à l'intégration dans l'OTAN obligeant à la résolution de leurs litiges juridictionnels et territoriaux de manière pacifique, impliquant un règlement préalable des différends avant tout accord d'intégration (renvoyant à l'article 1 du traité de Washington) permirent de constater combien aujourd'hui bon nombre de rivalités régionales et de tensions entre minorités se sont fortement réduites en Europe centrale, au point d'en appeler à un « miracle de la réconciliation ». La participation à l'OTAN contribuerait à une certaine retenue des membres dans leurs relations bilatérales tout en les forçant à résoudre leurs différends par des moyens pacifiques.

Septimo, et plus subtilement, passés les premiers temps de la lune de miel des PECO avec les États-Unis – les capitales récemment intégrées dans l'OTAN développant une attitude suiviste et soumise face à l'allié dominant de l'Alliance que sont les États-Unis¹⁵ – il n'est pas impossible qu'à moyen terme, l'intégration des pays d'Europe centrale et orientale à l'OTAN, tout comme des pays dits neutres, finisse par élargir et renforcer la dimension de l'identité européenne de sécurité et de défense dans l'OTAN et indirectement au sein du volet PESC de l'Union européenne. Manière de rééquilibrer le champ transatlantique fortement dominé par Washington.

Déjà, le président de la république tchèque, Vaclav Havel, estimait dans *Le Monde* du 2 mars 1999 que « les Américains ne peuvent pas tirer indéfiniment les marrons du feu à la place des Européens », étant « en faveur du renforcement du pilier européen au sein de l'OTAN et de la politique de défense commune de l'Union européenne ».

Dans ce jeu d'influence, peut-on imaginer que la politique de plus en plus volontariste des États-Unis à propos de l'élargissement soit une manière d'éviter que l'Alliance ne soit « sur la touche » au profit d'une intégration de la sécurité autour de l'OSCE, appuyée progressivement par un système de défense européen, impliquant à terme la Russie ?

15. Déjà, avant l'intégration dans l'OTAN, les trois États est-européens acceptèrent en février 1998 d'endosser la position américaine à propos des frappes militaires punitives mais controversées contre l'Irak.

II – Les critères et les choix

Si le processus d'élargissement prend ses racines dans cette volonté de réconcilier géographie et histoire de la Grande Europe et quand bien même il a pour objet de consolider la démocratie à l'Est, les motivations sont surtout d'essence politique et structurelle : celles de donner à l'OTAN une nouvelle légitimité démontrant sa capacité de s'adapter aux circonstances.

Elles ne sont aucunement basées sur de réels besoins militaires ou sur une menace concrète impliquant ou visant les futurs adhérents que sont les pays d'Europe centrale et orientale. Elles reposent plutôt sur une volonté américaine : celle de créer une Europe militairement sous contrôle américain, d'éviter la résurgence de politiques nationales de sécurité ou d'alliances concurrentes après la fin de la guerre froide. Celle aussi de prouver le fameux sophisme du *State Department* : « L'Amérique est une puissance européenne ».

Faut-il rappeler comment le processus d'élargissement fut mené, depuis ces prémisses jusqu'à la sélection des trois États de la première vague (Hongrie, Pologne, République tchèque) sous l'impulsion et l'autorité bienveillante des États-Unis et des administrations Bush et Clinton¹⁶.

Dans ce cadre, si douze pays firent acte de candidature à une entrée dans l'OTAN, des divergences sont rapidement apparues dans la désignation des États pouvant faire partie de la première vague. D'un côté, une majorité d'États européens dont la France souhaitaient faire entrer la Pologne, la République tchèque, la Hongrie, la Slovénie et la Roumanie dans le premier exercice d'élargissement. De l'autre, les États-Unis, soutenus finalement par quelques États européens, qui préféraient un élargissement limité dans un premier temps aux trois premiers États cités et leurs soixante millions d'habitants. Quant aux États baltes, il fut estimé que la proximité russe imposait pour l'instant de les considérer comme des zones tampons et de ne pas répondre à leurs sollicitations.

Tablant sur le principe du consensus au sein de l'OTAN (et donc sur son propre droit de veto), les États-Unis jouèrent de leur poids dans l'Alliance pour imposer leur position minimaliste et prudente avec un Sénat en proie au doute au sujet de l'élargissement. Or, la candidature roumaine pouvait réduire le clivage entre le nord et le sud de l'Alliance, permettre une ouverture sur les Balkans et parfaire la réconciliation avec la Hongrie ; tandis que la Slovénie permettait géographiquement de relier l'Italie et la Hongrie.

En réalité, la désignation des trois pays sélectionnés n'avait pas de justification militaire (ils sont les moins menacés) mais de politique intérieure. Ces États ne sont-ils pas les mieux représentés aux États-Unis par le biais de leurs migrants, là où peut jouer la motivation électorale ? On compte un grand nombre d'électeurs américains dont la famille est originaire d'Europe centrale

16. À propos de la politique américaine en matière d'élargissement, lire James M. GOLDGEIER, « NATO Expansion : The Anatomy of a Decision », *The Washington Quarterly*, 21/1, hiver 1998, pp. 85-102.

et principalement de Pologne¹⁷ ; la seconde communauté polonaise au monde, après Varsovie, ne vit-elle pas à Chicago ? Si faciliter le vote de ratification au Sénat américain et réduire les coûts pouvaient éclairer les limites posées en termes de candidats pour un premier élargissement, la volonté de garder quelques bonnes candidatures pour un second tour d'adhésion tout en adressant un message optimiste aux capitales baltes prolonge certainement l'explication.

Le critère n'est que partiellement relié à l'idée d'une Europe habsbourgeoise ou à une logique religieuse¹⁸, exprimant une fracture entre l'Europe catholique et protestante face au christianisme orthodoxe et à l'Islam. Sinon les frontières de l'OTAN rejeteraient la Grèce orthodoxe et la Turquie « islamique », mais intégreraient par contre la Slovaquie et les États baltes. Disons plutôt que la logique est davantage mercantile ; là où à l'Est se trouve la majorité des capitaux occidentaux aboutit souvent le terminus de la sécurité de l'OTAN. De toute évidence, il n'y a pas de cohérence stratégique totale en raison des discontinuités territoriales que cet élargissement fait apparaître. Néanmoins, pour la Hongrie, elle pourrait avoir été choisie en raison de son soutien apporté à l'IFOR et à la SFOR en Bosnie ; tout en verrouillant le nord des Balkans grâce à l'article 5. Quant à la République tchèque et la Pologne, leur positionnement géographique garantit la centralité de l'Allemagne sur le territoire de l'Alliance.

Si aux États-Unis les positions divergentes à propos de l'élargissement ont impliqué faucons et colombes, isolationnistes et internationalistes, libéraux et conservateurs, les positions favorables ou défavorables ont transcendé chaque camp. Si à la différence des parlements européens, l'administration américaine dut déployer des efforts considérables pour obtenir la majorité des deux tiers au Sénat, nécessaire pour ratifier cette modification au traité, la question du coût fut, à cet égard, l'élément principal.

Finalement voté le 30 avril 1998 par une majorité de 80 %, la ratification se voyait assortie d'une longue résolution contenant plusieurs instructions contraignantes sur l'OTAN : la Russie n'a aucun droit de veto sur les décisions de l'Alliance, y compris au sein du Conseil conjoint permanent OTAN-Russie ; le partage du fardeau sera plus équitablement réparti ; l'élargissement n'entraînera aucune augmentation de la part américaine au budget de l'organisation ;

17. David G. HAGLUND, « Les conséquences de l'élargissement de l'OTAN sur la sécurité européenne », *La revue internationale et stratégique*, n° 32, IRIS, Paris, hiver 1998-1999.

18. André DUMOULIN et Eric REMACLE, *L'Union de l'Europe occidentale. Phénix de la défense européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 331. Une nouvelle frontière pourrait se créer entre une Europe majoritairement catholique et protestante (avec les pays baltes, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie, la Hongrie, la Croatie et l'Ukraine occidentale) et une Europe majoritairement orthodoxe et musulmane (Biélorussie, Ukraine orientale, Moldavie, Roumanie, Bulgarie, Serbie, Macédoine, Albanie). Cf. William WALLACE, *The Transformation of Western Europe*, Londres, Penter, 1990, 128 p.

le président sera tenu de consulter le Sénat avant toute nouvelle admission à l'OTAN¹⁹.

Face aux nouvelles réticences britanniques, américaines, allemandes et hollandaises à engager automatiquement et explicitement une procédure de second élargissement dans le cadre du Sommet de Washington sur le 50^e anniversaire de l'Alliance – malgré la promesse faite à Madrid en 1997 de revoir la situation des pays baltes, de la Slovénie et de la Roumanie –, l'éventuel futur second élargissement²⁰ sera caractérisé, non par la notion de vagues, mais plutôt par une décision prise au cas par cas, sélection probablement d'avantage individuelle séparée dans le temps au moment jugé le plus opportun.

Lors du sommet de Washington des 24 et 25 avril 1999, la désignation précise avec calendrier de nouveaux candidats invités dans l'OTAN n'a pas été envisagée ; d'autant que le Sénat américain était réticent à l'envisager si vite. Mais l'Alliance a fait profession de porte ouverte, promettant d'accueillir ultérieurement de nouveaux membres. On ne parlerait plus que de poursuivre en l'approfondissant le dialogue politique et militaire avec les États encore en lice, une façon de digérer le premier élargissement et de temporiser diplomatiquement avec Moscou. Dans un certain ordre de préséance, le Sommet de Washington a cité la Roumanie et la Slovénie, les trois États baltes, la Bulgarie et la Slovaquie et enfin la Macédoine et l'Albanie.

Mais l'OTAN a surtout adopté un « plan d'action pour l'adhésion » (« *Membership Action Plan* »/MAP), qui a pour base le dialogue individuel intensifié sur les questions liées à l'adhésion, sorte de programme d'activités à la carte destiné à aider les futurs pays candidats à se préparer à une future intégration.

L'élan est bel et bien retombé, posture prudente renforcée par les événements militaires dans les Balkans. L'intervention de l'OTAN en Serbie, au Monténégro et au Kosovo a eu pour effet d'imposer cette attente, de solidariser les trois nouveaux États membres de l'Alliance qui ont offert leur espace et leurs infrastructures aux opérations de transit de l'OTAN, tout en renforçant considérablement la coopération de type PFP avec les États tampons que sont la Macédoine et l'Albanie. En outre, l'OTAN garantit sa protection au sept pays voisins de la Yougoslavie en cas où ces derniers seraient agressés par Belgrade.

Un verrou semble ainsi avoir été posé vers l'Est (Roumanie et Slovaquie) comme vers le Sud (Slovénie), créant une ligne de partage Nord-Sud en Europe même, qui ne pourra être probablement être brisée qu'après la norma-

19. Gilbert ACHCAR, « Toujours plus à l'Est », *Le Monde diplomatique*, Paris, avril 1999.

20. Cf. Karl-Heinz KAMP, « NATO Entrapped : Debating the Next Enlargement Round », *Survival*, n° 40, IISS, Paris, automne 1998, pp. 170-186 ; Jan KRAUZE, « Les nouveaux membres de l'OTAN à rude épreuve », *Le Monde*, 15 avril 1999.

lisation balkanique²¹ et l'extinction des feux dans cette région – les États-Unis assimilant à tort la Roumanie aux Balkans.

En outre, la Slovénie comme la Lettonie pourraient se contenter en tant que lot de consolation d'une intégration préalable dans l'Union européenne²², pouvant offrir des avantages de nature diplomatique et sécuritaire, tout comme l'Autriche, la Finlande et la Suède qui ne semblent pas exagérément inquiètes pour leur sécurité ; ce qui les ferait entrer indirectement par la fenêtre à l'OTAN, par le biais d'une intégration plus approfondie²³ dans une UEO elle-même en voie d'« otanisation » par la normalisation des procédures et des coopérations politico-militaires. Et si la proposition d'assouplir la doctrine Cahen devait se concrétiser – à savoir de revoir la conditionnalité de toute intégration en tant que membre de plein droit à l'UEO à une intégration dans l'OTAN et l'Union européenne, – ces États pourraient finalement asseoir leur statut de sécurité dans un cadre multilatéral.

« Tout en renvoyant *sine die* un nouvel élargissement de l'OTAN, les États-Unis ne seront-ils pas tentés, à l'avenir, de faire pression en faveur d'un élargissement rapide de l'Union européenne ? Ce serait le moyen de faire peser sur les Européens la charge de la stabilisation de la périphérie de l'Europe, sans risquer une dilution de l'Alliance ni étendre de nouvelles garanties de sécurité formelles – bref, d'imposer un nouveau package du fardeau²⁴. »

Déjà, les pressions américaines sur l'Union européenne pour accélérer l'intégration économique des pays Baltes dans l'Union, la signature d'une Charte de partenariat spécifique de coopération militaire avec les États-Unis²⁵ et les coopérations militaires renforcées entre les deux rives de la Baltique peuvent être lues comme des outils compensatoires.

III – Les outils des antichambres

Dès le début, l'entreprise d'intégration est passée en partie par la création, à la périphérie de l'OTAN, de deux organes transitoires faisant office, pour

21. Alain JOXE, « L'élargissement de l'OTAN des Balkans à l'Asie centrale : la maîtrise globale des crises locales », *Cahiers d'Études stratégiques*, n° 21, CIRPES, Paris, 1998, p. 53.

22. Sur recommandation de la Commission européenne, l'Agenda 2000 de juillet 1997 a sélectionné sur les onze pays, ceux avec lesquels l'Union européenne va ouvrir des négociations d'intégration : Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovénie et Estonie (Chypre est en suspens). Des conférences bilatérales ont débuté le 31 mars 1998 sur les conditions de leur admission et le 10 novembre 1998 devraient avoir lieu les discussions de fond. L'estimation de la date moyenne d'admission des PECO tourne autour de 2002-2005.

23. Les pays d'Europe centrale et orientale ainsi que les États baltes ont acquis un statut de partenaire associé depuis mai 1994, la Slovénie depuis juin 1996.

24. Frédéric BOZO, « Où en est l'Alliance atlantique ? L'improbable partenariat », *Les notes de l'IFRI*, n° 6, Paris, 1998, pp. 30-31.

25. La Charte de partenariat signé le 19 janvier 1998 entre les États-Unis et les États baltes précise que « l'indépendance et l'intégrité territoriale de la Lituanie, de la Lettonie et de l'Estonie constituent un véritable, profond et permanent intérêt pour les États-Unis d'Amérique ». *Defense News*, 12-18 janvier 1998.

certains États, d'antichambre à l'entrée dans l'Alliance, pour d'autres de voie de garage, et pour le ministre britannique à la défense, G. Robertson, en toute ironie « d'instruments de dialogue, de négociation et de discussion permettant de cantonner dans des colloques 95 % du personnel des forces armées européennes pour qu'ils n'aient pas le temps de se faire la guerre²⁶ ». Il s'agit du Conseil de coopération nord-atlantique (CCNA)²⁷ devenu Conseil de coopération euro-atlantique (CPEA)²⁸ depuis la réunion de Sintra le 30 mai 1997 et du Partenariat pour la paix (PFP), depuis lors renforcé.

Le premier, né en 1991 sous l'impulsion du président américain George Bush eut pour principal objet d'aider les pays partenaires (pays de l'Est et anciennes républiques de l'URSS, pays neutres ayant un statut d'observateurs) dans leur vaste processus de transformation démocratique entraînant la réforme de leur défense, de leur économie, de leur politique et de leurs institutions. Le nouveau CPEA composé de 44 pays a pour objectif politique de crédibiliser un forum de coopération par des consultations plus poussées sur les questions de sécurité, par l'élargissement de la gamme des sujets de consultation et de permettre aux partenaires d'accéder plus aisément aux comités de l'OTAN, y compris le Comité militaire en session spéciale. Mais le CPEA, s'il est un organe d'harmonisation des positions politiques en matière de sécurité, n'est pas un organe de décision souverain²⁹, le Conseil atlantique à seize, et bientôt à dix-neuf gardant la maîtrise du processus de décision.

Quant au Partenariat pour la paix, il vise depuis janvier 1994 à étendre et à intensifier la coopération politique et militaire à travers toute l'Europe, en encourageant l'esprit de coopération. Le PFP a donné lieu à la mise en œuvre de programmes individuels de coopération (IPP) avec l'OTAN, qui par ailleurs s'engage à œuvrer à améliorer la transparence des budgets de défense, le contrôle démocratique des forces armées et la planification, tout en organisant des exercices militaires communs dans le domaine du maintien de la paix, des opérations humanitaires et de sauvetage. L'objectif est ici de tendre à un minimum d'interopérabilité par un écheveau de coopérations indispensables dans les opérations de maintien de la paix. Finalement, la totalité des missions militaires hors article 5, seront intégrées à la planification PFP suite à la réunion de Sintra en mai 1997, y compris les opérations de rétablissement de la paix.

26. Citons, entre autres, l'exercice « Cooperative Chance 98 » du 3 au 11 juillet 1998 en Slovaquie et l'exercice « Cooperative Best Effort 98 » en ex-République yougoslave de Macédoine du 10 au 18 septembre 1998.

27. André DUMOULIN, « Le Conseil de coopération nord-atlantique (CCNA) », *Revue de Défense nationale*, Paris, juillet 1992.

28. Le Conseil de coopération euro-atlantique (CPEA) prévoit la possibilité de mettre en place un mécanisme de consultation (au titre de l'article 4 du Traité de Washington), de coordination et de coopération permanentes entre alliés et partenaires.

29. Jacques WALCH, « Le partenariat pour la paix », *Revue de Défense nationale*, Paris, mars 1998.

L'acquisition des connaissances, des procédures et des mécanismes deviennent les objectifs prioritaires³⁰ d'une coopération atlantico-euro-asiatique.

Aussi, le PFP renforcé doit pouvoir élargir la gamme des activités, associer plus étroitement les partenaires à la planification d'exercices et exploiter les enseignements de la coopération dans le cadre de l'IFOR/SFOR³¹ ou de la future KFOR. Plus récemment, 9 éléments d'état-major du PFP ont été créés en tant que cellules composées d'officiers des pays membres et pays partenaires de l'OTAN (« *Partnership Staff Element* »), et intégrés à la fois au sein de l'état-major militaire multinational d'Evere et dans les grands commandements de l'OTAN. Les 38 officiers désignés provenant de 13 pays partenaires³² œuvreront aux côtés de leurs homologues de l'OTAN, à la planification et à la mise en œuvre d'activités PFP. En d'autres termes, l'OTAN établit une liaison de travail entre les capitales des pays partenaires et les organismes OTAN engagés dans le PFP.

Quant aux projets d'initiatives militaires croisées (corps d'armée germano-dano-polonais, brigade italo-slovéno-hongroise, bataillon polono-ukrainien, bataillon polono-lituanien, projet d'une force multinationale de paix en Europe du Sud-Est avec la Turquie, la Grèce, la Bulgarie, l'Albanie, la Macédoine et la Roumanie), ils participent d'un échec de solidarité entre l'OTAN, les futurs pays à intégrer et ceux qui resteront en dehors³³.

Chaque pays entre dans le PFP avec ses propres aspirations : de l'antichambre à l'intégration pour les PECO, un moyen d'influence et d'intervention pour la Russie, l'expression d'une indépendance politique pour les pays d'Asie centrale ou l'occasion de se rapprocher des structures euro-atlantiques de sécurité pour les États baltes.

Consécutivement, l'« Étude sur l'élargissement de l'OTAN » adoptée le 20 septembre 1995 par le Conseil atlantique précisait les conditions à l'entrée de nouveaux membres dans l'Alliance atlantique que nous pouvons comparer à l'article 10 du traité de Washington : attachement aux normes de l'OSCE dont le règlement pacifique des différends, promotion de la liberté économique, établissement d'un contrôle démocratique et civil de leurs forces armées, souscription au concept stratégique de l'alliance et au partage des rôles,

30. Citons les échanges d'informations sur les procédures nationales de gestion de crise, les exercices de gestion de crises avec des pays partenaires PFP, les exercices OTAN de gestion des crises CMX associant des partenaires PFP, les réunions du Comité des opérations du Conseil avec des partenaires, les visites d'équipes d'experts dans les pays partenaires, la visite du Centre de situation de l'OTAN, l'exercice annuel « Cooperative Aura » du Shape impliquant une procédure d'état-major conçu pour aider les partenaires à préparer leur participation aux CMX, le stage spécialisé du Shape sur la gestion des crises, la traduction et la distribution de trois documents (listes génériques des mesures préventives, liste générique des réactions militaires possibles, manuel générique des mesures de précaution). *Revue de l'OTAN*, Bruxelles, automne 1998, pp. 29-30.

31. Sergio BALANZINO, « Un an après Sintra : assurer la sécurité en coopération grâce au CPEA et au PFP », *Revue de l'OTAN*, Bruxelles, automne 1998, p. 4.

32. *Ibid.*, p. 6.

33. André DUMOULIN, « L'internationalisation des politiques de défense : expressions, enjeux et limites », *La revue internationale et stratégique*, IRIS, Paris, printemps 1998.

risques et responsabilités de la défense collective, adhésion au processus OTAN de normalisation (opérations, administration, matériels), et d'interopérabilité du commandement, contrôle et communications ainsi que des systèmes d'armes.

Concrètement, le processus d'intégration des moyens doit passer prioritairement par l'harmonisation dans les domaines de la défense aérienne, des communications, de l'entraînement et de la langue de travail. De toute évidence, les exigences et les conditions fixées dans l'étude de 1995 constituaient en partie un moyen d'empêcher certains pays de devenir membres de l'organisation.

Parallèlement, à l'initiative de Strobe Talbot, adjoint du secrétaire d'État, l'Alliance signait à Paris le 27 mai 1997 l'« Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles » entre l'OTAN et la Russie ; précédant la charte de partenariat spécifique avec l'Ukraine³⁴, adoptée à Madrid deux mois plus tard, devenue État-tampon entre la Russie et l'Europe centrale et balkanique. À la renaissance d'un certain esprit de condominium américano-russe – Moscou préférant finalement sa relation particulière avec l'OTAN que de jouer uniquement sur le renforcement de l'OSCE – s'est attachée la volonté occidentale de ménager la Russie, en lui donnant le sentiment d'avoir droit au chapitre en matière de sécurité européenne.

Acteur « interne » sans « droit » de co-décision, membre implicite de l'OTAN par la création d'un Conseil conjoint, la Russie peut faire aboutir l'idée, au travers de l'OTAN où elle disposera d'un ambassadeur permanent, d'un représentant militaire auprès du Comité militaire conjoint permanent OTAN-Russie (général Victor Zavarzine), que la sécurité, en Europe, ne peut se faire sans une approche commune en matière de sécurité coopérative. Mais rien n'interdit de considérer deux autres paliers où l'OTAN déciderait seule sans informer ou déciderait seule mais en ayant simplement informé au préalable. Simple ornement cérémonial, instrument subtilement contraignant pour l'Alliance ou moyen pour les États-Unis d'engager une stabilisation de tout le continent avec la complicité de la Russie ? Toutes les hypothèses sont ouvertes tant que cet organe n'a pas fait ses preuves.

Depuis la décision formelle de s'élargir à trois pays prise à Madrid en juillet 1997 et la signature des Protocoles d'accession des trois pays le 16 décembre 1997, lesdits États invités bénéficièrent déjà d'un statut informel spécial impliquant d'être associés aux activités d'un nombre toujours plus grand de structures de l'Alliance. Ces derniers sont engagés dans une modernisation/contraction de leur dispositif militaire, l'intégration de la langue anglaise dans les unités, l'interopérabilité³⁵ des C-3, de l'IFF aérien, de la

34. La Charte de partenariat OTAN-Ukraine fut signée lors du Sommet de l'OTAN à Madrid en juillet 1997. Son contenu est délibérément différent de l'Acte fondateur OTAN-Russie. On n'y trouve pas de conseil, mais une simple commission se réunissant deux fois par an. Il y est moins fait référence à l'OSCE.

35. *Jane's Defence Weekly*, 10 juin 1998.

logistique, de la défense antiaérienne, des procédures tactiques et de la cartographie à travers le Processus de planification et d'examen (PARP) de l'OTAN³⁶.

Mais cet élargissement pose autant de questions qu'il n'en résout. Est-ce finalement le meilleur moyen d'augmenter la sécurité globale de l'Europe élargie ? Est-il iconoclaste d'imaginer que la première vague ne sera peut-être pas suivie d'autres ? Ne va-t-on pas voir apparaître des tensions entre candidats de la première vague, les candidats futurs et les exclus définitifs ? Ne crée-t-on pas une nouvelle ligne de division et de démarcation en Europe (même si elle est préférable à l'ancienne et même si ce phénomène est inhérent à la logique de l'expansion progressive³⁷ alors que la Russie ne constitue pas une menace ?

Comment va évoluer la question délicate des coûts au moment où les capitales occidentales réduisent leur budget de défense ? Le délitement de l'article 5 de défense collective n'est-il pas sous-jacent au différentiel de sécurité qui va s'établir transitoirement entre anciens et nouveaux membres ? Comment les alliés transatlantiques vont-ils gérer l'élargissement à l'Est dans sa dimension économique, sachant que les batailles pour les parts de marché militaire sont bel et bien entamées probablement à terme au profit des États-Unis ? La concomitance entre l'élargissement de l'OTAN et l'élargissement de l'Union européenne ne conduit-elle pas à réduire les efforts économiques des trois États retenus par l'OTAN dans leur adhésion à l'Union européenne, exprimant par là-même concurrence et limites budgétaires ?

IV – Divergences et oppositions

Même si la Russie s'est engagée à constater le droit de tout pays à choisir ses alliances, elle voit encore dans l'élargissement un simple déplacement des lignes de démarcation de la guerre froide tout en restant hostile à toute nouvelle avancée qui engloberait certaines anciennes républiques de l'ex-URSS, y compris et surtout les États baltes. Sa perception passe par la question de savoir si l'OTAN ne va pas finalement recréer un partage de l'Europe qui n'existait plus depuis la chute du mur de Berlin³⁸. En vérité, il n'y a en Europe, très certainement nulle ambition ni vocation conquérante, mais addition de confusions internes.

36. Jeffrey SIMON, « Central and East European Security », *Strategic Forum*, n° 151, National Defense University, INSS, Washington, décembre 1998 ; André DUMOULIN, « Lignes de force des politiques de défense et de sécurité des pays d'Europe centrale et orientale », dans *Memento défense-désarmement 1995/1996*, Les Dossiers du GRIP, Bruxelles, 10/1995-2/1996, pp. 304-308.

37. Giorgio NAPOLITANO et Karsten VOIGT, *L'élargissement de l'Alliance*, Commission de la défense et de la sécurité, Assemblée de l'Atlantique nord, Bruxelles, octobre 1995.

38. Dereck AVERRE, « NATO Expansion and Russian National Interests », *European Security*, n° 7, printemps 1998, pp. 10-54.

Cette perception négative associée à la volonté occidentale d'éviter d'isoler une Russie en partie humiliée par la fin de la guerre froide aboutirent à offrir à cette puissance européenne quelques concessions unilatérales : interprétation plus extensive du traité sur les armements conventionnels (FCE)³⁹ et davantage conforme à la nouvelle donne née de l'éclatement du Pacte de Varsovie, aide en matière d'investissements, participation de la Russie au G-7, non stationnement additionnel d'importantes forces de combat OTAN et d'armes nucléaires à l'Est, engagement à réexaminer le Concept stratégique de l'Alliance adoptée en 1991, envoi d'experts de l'Alliance pour étudier l'impact du « bogue » informatique de l'an 2000 sur les systèmes de contrôle aérien et nucléaire de la Russie, retenue de l'OTAN à propos du second élargissement.

Aussi, dans la déclaration de l'OTAN du 14 mars 1997, il était précisé que « 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 supplémentaires d'importantes forces de combat ». Pour l'instant, il n'est d'ailleurs demandé aux trois pays candidats que l'adaptation de leurs propres infrastructures (aéroports, ports de mer, dépôts, sites d'entraînement et hôpitaux) aux normes de l'OTAN et à l'accueil virtuel de renforts de l'Alliance. Seule conséquence de la multinationalisation des forces et de la création du corps trinational germano-polono-danois : le transfert en 1999 du QG LANDJUT OTAN de Rendsburg (Allemagne) vers Szczecin (Nord-Ouest de la Pologne)⁴⁰ qui dépendra du commandement des forces alliées des approches de la Baltique (Baltap).

Plus globalement, les troupes polonaises et tchèques dépendront du commandement régional nord de l'OTAN (avec son PC installé à Brunssum, aux Pays-Bas) alors que les forces hongroises relèveront du commandement sud (Naples).

Reste que l'OTAN n'a pas défini la taille des stationnements provisoires de forces comme elle l'expérimenta déjà durant la guerre en Bosnie avec une division américaine en déploiement/transit à Taszar, dans le sud de la Hongrie⁴¹.

Par ailleurs, l'Alliance n'a pas pris d'engagement juridiquement contraignant sur le non déploiement d'armes nucléaires à l'Est⁴² mais une simple

39. Lors de la conférence de révision du Traité FCE à Vienne du 15 au 31 mai 1996, on accepte de postposer au mois de mai 1999 la limitation d'armements dans les régions de St-Petersbourg et du Caucase du Nord. Par ailleurs, les zones des flancs où les effectifs doivent être réduits ont été modifiées géographiquement. L'accord sur la réactualisation du Traité FCE du 15 mai 1997 satisfait ainsi en partie la révision à la hausse demandée par Moscou à propos des plafonds de ses forces occupant les flancs nord et sud.

40. *Jane's Defence Weekly*, Londres, 2 septembre 1998.

41. *Nouvelles atlantiques* n° 3022, Agence Europe, 24 juin 1998, p. 3.

42. Dans l'Acte fondateur Russie-OTAN, le 4^e chapitre indique que « l'OTAN a décidé qu'elle n'a aucune intention, aucun projet et aucune raison d'établir des dépôts d'armes nucléaires sur le territoire de ces membres (NDLR : les trois pays nouvellement intégrés dans l'Alliance), que ce soit pour la construction de nouvelles installations de stockage nucléaire ou par l'adaptation d'anciennes installations de stockage nucléaire ».

déclaration d'intention pouvant être révisée unilatéralement en fonction des circonstances, bien que l'environnement géopolitique et la doctrine prédisposent davantage à une réduction des potentiels, comme le retour vers le sanctuaire des armes résiduelles et la mise en œuvre du concept de dépôts partiellement virtuels comme dans les bases nucléaires OTAN de Norvenich, Memmingen ou Balikesir. En d'autres mots, le déploiement nucléaire avancé en Europe de l'Est – qui imposerait par ailleurs l'adaptation dans le cadre du budget d'infrastructure commune OTAN de chambres fortes sur le modèle des WS3 – n'a plus aucun intérêt au sens stratégique et opérationnel, tout en étant contre-productif politiquement parlant. Déjà, dans l'article 5, paragraphe 3 du traité 2+4 portant règlement définitif concernant l'Allemagne, il fut convenu qu'après l'achèvement du retrait des forces armées soviétiques de RDA, il ne pourra y avoir d'armes nucléaires stationnées dans cette partie de l'Allemagne unifiée.

Si l'Acte fondateur entre la Russie et l'OTAN précise bel et bien que « la Russie et l'OTAN ne se considèrent pas comme des adversaires » et qu'il intègre l'idée de sécurité commune et globale, une crispation russe n'est pas impossible, surtout en cas de concrétisation d'un second élargissement à l'Est. Déjà, Moscou a conclu des accords avec les Républiques nouvellement indépendantes de l'ancienne URSS, afin que leurs frontières soient gardées par les troupes russes, pour lutter contre le mouvement centrifuge et la menace périphérique méridionale.

Les Russes organisent aussi des exercices au sein de la CEI (« *Combat Commonwealth 98* ») avec la Belarus, le Kazakhstan et le Kirghizistan) et ont résolu spécifiquement avec l'Ukraine la question de la Crimée et de la flotte de la mer Noire (accord russo-ukrainien de coopération et de partenariat du 31 mai 1997). L'abandon du *no first use* par Moscou en 1993, la menace de non ratification de START-2, l'insistance renouvelée sur les armes nucléaires tactiques comme outil de rééquilibrage (plutôt face au Sud) sont là pour nous rappeler que tout est dans la perception politique et psychologique que la Russie se fait de son propre déclin et des risques de fragmentation économique⁴³ régionale. À ce titre, les événements au Kosovo ont creusé un fossé d'incompréhension et d'hostilité avec la Russie et son « protégé » biélorusse.

En se passant d'un mandat du Conseil de sécurité de l'ONU par crainte d'un veto russe, les alliés ont exprimé au Kosovo les limites de la convergence stratégique, mais ont aussi « borné » l'importance de la zone des Balkans comme zone de transition entre la Méditerranée occidentale et orientale, zone majeure à stabiliser au profit de la sécurité italienne, hongroise, grecque et turque. La présence américaine dans la région modifie le balancier traditionnel russe dans les Balkans.

43. *Perspectives stratégiques*, n° 40, FED, Paris, 1998.

Dans ce modèle d'analyse, l'OTAN semble jouer avec le feu en renforçant indirectement les forces nationalistes russes qui ne peuvent admettre qu'à terme des pays ayant appartenu à l'URSS jusqu'en 1991 rejoignent les rangs de l'OTAN et qui perçoivent l'Alliance comme une organisation ayant profité du retrait des forces armées russes d'Europe centrale pour élargir sa zone stratégique⁴⁴.

Avant la signature de l'Acte fondateur, la Russie avait inscrit dans son document sur la Conception de la sécurité nationale de la Fédération de Russie du 17 février 1997 que « la perception de l'élargissement de l'OTAN à l'Est et sa transformation en une force dominante militaire et politique en Europe créent la menace d'une nouvelle division du continent » et constituent une menace pour sa sécurité nationale.

L'élargissement peut également mettre à mal en partie les relations transatlantiques. Comment ne pas voir déjà dans l'élargissement de l'OTAN et de l'Union européenne avec ses clientélismes croisés⁴⁵ une course de vitesse maintenant largement au bénéfice de la première, illustrant en cela la petite phrase de Gabriel Robin, ancien ambassadeur de France à l'OTAN⁴⁶, « plus l'Europe voudra se faire fédérale, plus l'OTAN se fera tutélaire » ? Comment apprécier la date-butoir pour la première vague imposée par le candidat Clinton le 22 octobre 1996⁴⁷ ?

Que dire de l'influence commerciale américaine en Europe de l'Est via l'OTAN mais aussi et surtout via la formation américaine IMET (*International Military Education and Training*) qui sensibilise les officiers stagiaires de l'Est aux produits américains, alors que l'Union européenne supporte le poids de l'essentiel de l'aide économique dans la zone ? Que penser de l'épisode à

44. « On peut effectivement se demander s'il est sage, raisonnable et logique de procéder à une avancée vers l'Est du dispositif militaire alors qu'on a péniblement obtenu, après de difficiles tractations, le retrait des forces soviétiques d'Allemagne de l'Est, de Pologne, de Hongrie et de l'ex-Tchécoslovaquie. » (Général CLOSE (er), *La Libre Belgique*, Bruxelles, 2 mai 1995).

45. ERIC REMACLE, « La PESCE et l'UEO face aux directoires, coalitions de volontaires et géométries variables institutionnelles », Rapport de l'Institut d'Études européennes de l'Université libre de Bruxelles, remis à la Fondation Paul-Henri Spaak, Bruxelles, janvier 1998.

46. GABRIEL ROBIN, « À quoi sert l'OTAN ? », *Politique étrangère*, IFRI, 1^{er} trimestre 1996, p. 179 ; ANDRÉ DUMOULIN, *Quel avenir pour l'OTAN ?*, Paris, La Documentation française, Problèmes politiques et sociaux n° 782, 28 mars 1998.

47. NICOLE GNESOTTO, « Élargissement de l'OTAN : une responsabilité européenne », *Politique étrangère*, Paris, 1^{er} trimestre 1997, p. 129 ; STANLEY SLOAN, « Les relations transatlantiques : une ombre sur l'élargissement ? », *Revue de l'OTAN*, Bruxelles, septembre-octobre 1997.

rebondissement de l'évaluation du coût de l'élargissement⁴⁸ tentant d'imposer chez les partenaires européens et par le *burden sharing*, un réajustement budgétaire non concerté et non argumenté? Ce large éventail d'études, où chaque évaluation était plus basse que la précédente ne conduit-elle pas à la conviction⁴⁹ que les chiffres étaient « politiques »? Comment ne pas voir dans l'élargissement de l'OTAN sans véritable réforme politico-militaire interne préalable en matière d'IESD une perte de substance, une perte de profondeur dont les Européens pourraient être les victimes? Comment ne pas imaginer le suivisme otanien et la possible soumission des trois nouveaux États membres, bien qu'Européens⁵⁰, dans le court terme pouvant mettre à mal les velléités d'IESD au sein de l'OTAN?

Que dire des pressions américaines qui eurent lieu sur l'Union européenne pour qu'elle accueille rapidement les États baltes et la Turquie en son sein, afin que les premiers trouvent matière à compensation et qu'Ankara ne fasse un chantage à la ratification⁵¹ de l'élargissement de l'OTAN? Mieux, que

48. Il y a eu plusieurs estimations du coût de l'élargissement de l'OTAN sur dix ans. La fourchette allait de 61 à 125 milliards de dollars sur 15 ans (GAO, 1996), à 55 à 110 milliards sur 15 ans (Rand, 1996), 27 à 35 milliards sur 13 ans (Pentagone, 1996) 1,3 à 1,5 milliard sur 10 ans (OTAN, 1997). La différence énorme entre les évaluations (jusqu'à un facteur 60) pouvait s'expliquer pour l'évaluation haute par une définition différente des missions davantage tournées vers l'article 5, par un nombre différent (quatre) de pays adhérents dans les calculs, par l'intégration de dépenses nouvelles correspondant aux nouveaux moyens de projection des Alliés à acquérir pour couvrir les frontières des futurs membres, par le jeu des options militaires en fonction des scénarios de menaces, mais aussi et enfin par l'éventuel déploiement de forces OTAN et une remise en état des infrastructures sur le territoire des nouveaux membres. En outre, ces études incluent les dépenses qui auraient dû être effectuées même en l'absence d'élargissement et qui seraient donc apparues, soit dans les budgets nationaux des candidats, soit dans les budgets communs de l'OTAN. Mais devant le refus européen d'accroître leurs dépenses et de s'engager dans un débat sur le *burden-sharing*, et suite à une évaluation plus favorable de la situation militaire interne des pays retenus, on aboutit finalement à faire entériner par les ministres de l'Alliance en décembre 1997 l'estimation de l'OTAN de 1,3 milliard de dollars. En vérité, les coûts dépendront d'exigences militaires en cours de définition et de l'évolution de la situation géopolitique dans la Vieille Europe qui pourrait pencher davantage vers les missions de maintien de la paix ou vers les missions « hard » de type article 5. En outre, il reviendra aux nouveaux membres d'assurer le coût de la modernisation de leurs forces à leur propre rythme. Sur ce 1,2 milliard de dollars en dix ans, 700 millions iront à la Pologne, 266 millions à la République tchèque et 315 millions à la Hongrie. La Pologne devrait dépenser pour sa défense 2,48 % du budget de l'OTAN (soit 45 millions de dollars), la Tchéquie, 0,9 % (16 millions) et la Hongrie, 0,65 % (soit 11,7 millions). Face aux 440 milliards de dollars de dépenses militaires des pays membres de l'OTAN en 1997, le 1,2 milliard de dollars sur dix ans de l'élargissement de l'OTAN paraît bien dérisoire ; les États-Unis dépensent chaque année déjà plusieurs fois le coût estimé de cet élargissement rien qu'en opérations en ex-Yougoslavie. Notons que le budget général de l'OTAN tourne autour de 2 milliards de dollars par an dont 188 millions pour le budget civil, 826 millions pour le budget militaire et 840 millions pour les infrastructures.

49. Paul E. GALLIS, « Le Congrès des États-Unis et les missions de l'OTAN », dans *La Revue internationale et stratégique*, IRIS, hiver 1998-1999.

50. Les trois nouveaux membres « sont pro-américains et ils reliaieront notre influence en Europe » (Zbigniew Brzezinski, DD&E, Bruxelles, 25 octobre 1997, p. 3).

51. La Turquie a finalement ratifié sans problème l'élargissement de l'OTAN fin 1998.

penser de la réunion organisée le 30 octobre 1997 par le Département d'État américain où les cinq PECO étaient invités à présenter des informations sur les différentes négociations en cours à propos de l'élargissement de l'Union européenne ?

V – Enjeux globaux ou les dessous de l'élargissement

Mais du point de vue géopolitique, l'élargissement de l'OTAN est aussi vu aux États-Unis – qui en sont aujourd'hui le moteur principal – comme une stratégie globale d'« *enlargement* » dynamique de l'économie de marché ; considérée à la fois comme une fin en soi et comme une condition de la démocratie et réciproquement.

Ce concept d'*enlargement*, né de la plume de Jeremy Rosner au service d'Anthony Lake, conseiller de Clinton pour la sécurité internationale, a pour principe la consolidation de la communauté libre des démocraties en économie de marché, par un globalisme flexible et sélectif ; parallèlement au maintien d'une politique de *containment* militaire, diplomatique, économique et technologique face au terrorisme et aux États dits renégats.

À cet égard, le Partenariat pour la Paix n'est pas un ornement cosmétique, mais essentiel puisqu'il constitue la zone d'*enlargement*. Il y a bel et bien volonté dynamique américaine de réunification d'échelles identitaires dans la grande Europe. En ce sens, nous pouvons entre autres l'associer à l'offensive politico-économique et au contexte de rivalité euro-atlantique dans le champ commercial militaire à l'instar du jeu partenaire/adversaire dans les niches de la haute technologie entre les deux rives de l'océan.

Mais l'élargissement pris dans le sens global a aussi pour objet de jouer de l'influence jusqu'à l'Asie centrale, que ce soit par les exercices du PFP ou l'aide à la formation du bataillon de maintien de la paix composé d'unités kirghizes, kazakhs et ouzbeks. En cela, l'*enlargement* est davantage un cadre général au profit d'une implication grandissante des États-Unis dans l'ensemble de la zone eurasiatique, qu'une stratégie militaire à proprement parler⁵², sans aller jusqu'à répondre aux sollicitations de l'Azerbaïdjan fin janvier 1999 souhaitant ouvertement une présence militaire permanente américaine sur son territoire. L'objectif visant à la stabilisation de la zone caucasienne en fonction des intérêts transatlantiques et économiques est bel et bien affirmé⁵³, comme nous

52. *Cahiers d'Études stratégiques*, n° 21, CIRPES, Paris, 1998, pp. 13-14.

53. Selon Sohatzopoulos, ministre grec de la Défense, « Il ne faut pas oublier que l'Europe a besoin d'un système de sécurité qui s'étende jusqu'à l'Asie centrale, puisqu'elle dépendra à 75 % du pétrole, du gaz, etc. de cette région après épuisement des gisements de la mer du Nord vers 2020. Par conséquent, la nécessité d'une sécurité européenne qui s'étendrait jusqu'au Caucase est un fait et l'OTAN est l'institution qui pourrait assurer cette sécurité à travers ses différents programmes, tel le PFP. » (*L'identité européenne de sécurité et de défense*, Actes du colloque de l'Assemblée de l'UEO, Madrid, 4-6 mai 1998, p. 39).

le montre la bataille des oléoducs dans la zone de la Caspienne⁵⁴. Ici, l'élargissement devient une stratégie américaine de marketing commercial⁵⁵ et le Partenariat pour la Paix, le « *Partnership for Pipe-line* ».

L'harmonisation économique, l'harmonisation militaire, l'harmonisation politico-stratégique sont les piliers de cette stratégie totale articulée, selon Lucien Poirier, en stratégie économique, militaire et culturelle, avec une prédominance américaine. L'internationalisation des politiques de défense et les coalitions *ad hoc* deviennent ici les expressions d'une grande stratégie américaine où le volet militaire n'est qu'un des moyens au service d'une vision économique globaliste.

Cette stratégie globale se sert également d'une politique américaine de fidélisation par la gestion des synergies et accoutumances techniques et culturelles : le centre d'étude George Marshall (Garmish), les relations de partenariat entre les PECO et les États américains en matière de gardes nationales et forces de réserve (*Joint Contact Team Program*) ou la dépendance des Groupes de forces interarmées combinées (GFIM) au commandement américain en Europe (USEUCOM) en sont les exemples les plus éclairants. Ici, les coalitions de volontaires et les exercices multilatéraux permettent de contrôler l'opérationnalité des forces, et donc leur outillage, avec l'ouverture à terme des marchés est-européens aux produits « made in USA ».

L'intérêt porté par les États-Unis aux marchés de défense des pays nouvellement adhérents fait que les six principales firmes américaines du lobby de l'armement ont déjà dépensé 320 millions de FF depuis deux ans pour promouvoir l'élargissement⁵⁶. Bien que présentés comme un marché juteux pour l'armement début des années quatre-vingt-dix, aujourd'hui, nous pouvons constater que bon nombre de contrats furent annulés ou reportés à moyen terme pour des raisons d'équilibre budgétaire dans les PECO⁵⁷. L'absence de moyens aboutit à donner priorité d'abord à la modernisation des matériels préexistants (*retrofit*) souvent d'origine russe ou nationale par des

54. Les consortiums internationaux de compagnies occidentales souvent sous direction américaine sont actuellement en train d'investir dans la construction d'oléoducs et de gazoducs entre la région de la mer Caspienne et Novorossiisk ou Soupsa, sur la mer Noire, avec différentes stratégies de contournement qui ont évolué dans le temps, en fonction de la situation géopolitique et de l'évaluation des réserves moins importantes que prévues : l'objectif américain étant d'éviter la Tchétchénie et la Russie instables, de proposer un instant le passage par l'Afghanistan puis de geler ce projet, d'éviter l'Iran avant d'envisager le tracé turc qui est aujourd'hui suspendu pour des raisons de coût. (Amy MYERS JAFFE et Robert MANNING, « *The Myth of the Caspian* » *Great Game : The Real Geopolitics of Energy* », *Survival*, hiver 1998-1999, pp. 112 à 131 ; *Le Monde*, 3 juillet, 31 octobre et 15 décembre 1998 ; André DULAIX et François THUAL, *La nouvelle Caspienne, les enjeux post-soviétiques*, Paris, éd. Ellipses, 1998 ; *Courrier international*, Paris, 24-30 septembre 1998, *Libération*, 11 décembre 1998).

55. *Nouvelles atlantiques*, Agence Europe, Bruxelles, 30 mai 1998, p. 4.

56. *Le Monde*, 2 mai 1998.

57. DD&E, Bruxelles, 10 février 1998 ; *NATO Resists pressures to Militarise Central Europe*, Basic Papers, juillet 1998.

firmes occidentales, l'engagement de négociations dans le suivi de pièces détachées russes et la décision de retarder l'achat de matériels sophistiqués aéronautiques.

Cette politique rejoint la nécessité pour l'OTAN de donner priorité d'abord « à la réforme des structures, l'éducation et l'entraînement⁵⁸ » desdits pays, mais aussi à la mise au standard occidental (avionique, armement, électronique, calibre des armes, remotorisation, formation en écoles de l'USAF) de matériels d'origine russe. Ce qui n'empêche pas les opérations de dumping commercial américain allant jusqu'à des propositions de location gratuite de F-16 ou de F-18 pour l'armée tchèque en janvier 1997, ou d'engager une implantation militaro-industrielle américaine sur les marchés d'Europe centrale et orientale⁵⁹. Boeing aurait déjà pris 35 % du capital du constructeur aéronautique tchèque Aero Vodochody.

Prospective

Quoi qu'il en soit, l'élargissement balise quelques repères particuliers dans le jeu prospectif. Si les Russes ont un moment tergiversé, menacé, tempêté, leur capacité d'influer sur les événements est très faible⁶⁰. Aussi, peut-on constater une évolution dans l'opposition qui aujourd'hui table plutôt sur le refus d'un déploiement militaire massif de l'OTAN à l'Est que sur le concept d'élargissement en lui-même, sauf, bien évidemment, en ce qui concerne l'étranger proche. Pour le Maréchal Igor Sergueïev, ministre de la Défense de la Fédération de Russie, les dispositions prévues dans l'Acte fondateur « apportent à la Russie les garanties les plus fermes possibles tant que les actuels paramètres d'équilibre militaire en Europe ne seront pas modifiés dans le proche avenir⁶¹ ». En réalité, la Russie ne reconnaît plus d'ennemi et son grand plan de sécurité pour le 21^e siècle déclare que la principale menace pour la Russie ne vient pas d'ennemis extérieurs, mais de problèmes internes et économiques. Et s'il devait y avoir une crainte, elle se trouve au sud et au sud-est, en Extrême-Orient, en Chine, dans les Républiques islamiques⁶²; explicitant en grande partie l'importance retrouvée en Russie pour le nucléaire tactique.

Ce passage de l'hostilité déclarée vers de nettes réserves et l'intégration par la Russie d'une conception multipolaire de la sécurité⁶³ rejoignent la

58. *Revue de l'OTAN*, Bruxelles, automne 1998, p. 22.

59. *DD&E*, Bruxelles, 10 février 1997 ; *Jane's Defence Weekly*, 4 mars, 20 mai, 8 juillet, 26 août et 23 septembre 1998 ; *Armées d'aujourd'hui*, Paris, octobre 1998 ; *Defense News*, 6-12 avril 1998 et 7-13 septembre 1998 ; *Air et Cosmos*, 27 février, 17 avril, 15 mai, 18 septembre et 9 octobre 1998, 19 mars 1999 ; *Jane's International Defence Review*, janvier et juin 1998 ; *Aviation Week and Space Technology*, 18 mai 1998.

60. *DD&E*, Bruxelles, 25 janvier 1997.

61. *Revue de l'OTAN*, Bruxelles, printemps 1998, p. 17.

62. *La Revue internationale et stratégique*, IRIS, été 1998, p. 81.

63. Irina ZVIAGELSKAYA, « New Challenges, New Mechanisms in Europe. Moscow Debates », Colloque international « Dialogues européens. Cinq ans après la chute du Mur », Institut de sociologie et Institut d'études européennes, ULB, Bruxelles, 24-25 février 1995.

prudence affichée par l'OTAN qui a choisi dans la première vague seulement trois États, qui présentent les risques sécuritaires immédiats les plus faibles, tout en n'étant pas accolé au territoire russe, à l'exception de l'enclave de Kaliningrad. Prudence contradictoire alors que l'article 10 du Traité de Washington n'a que peu d'exigence, lui qui prévoit l'élargissement à tout 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 ».

Pour Youri Roubinski⁶⁴, d'une certaine manière, la rhétorique intransigeante russe avait pour objet premier d'affirmer un certain statut, tester l'attitude européenne face à Washington et rechercher des compensations occidentales dans le cas où l'élargissement deviendrait inévitable, sachant par ailleurs l'extrême dépendance de la Russie aux capitaux étrangers⁶⁵.

De toute évidence, comme l'affirmait Helmut Kohl à la 34^e Conférence de Munich sur la sécurité (anciennement *Wehrkunde*) en février dernier, la Russie fait partie de l'Europe d'un point de vue historique et culturel. C'est un truisme d'affirmer que la construction d'une nouvelle architecture de sécurité européenne ne peut en aucune manière être réalisée sans la Russie. Il nous faut ancrer la Russie à l'Europe. Ce refus de faire abstraction de la Russie est déjà inscrit dans l'Acte fondateur qui peut être à la fois considéré comme un outil destiné à gérer pacifiquement le déclin d'une superpuissance, mais aussi comme une structure de partenariat favorisant l'accrochage de la Russie au Vieux Continent, tel que l'expriment déjà les réunions sur le Kosovo dans le cadre du Conseil conjoint permanent OTAN-Russie.

Mais l'Acte fondateur, parce qu'il permet l'admission du loup russe dans la bergerie atlantique comme le formule Henry Kissinger – nous aurions pu tout autant dire du mouton russe au sein de la meute otanienne – nous ouvre des horizons nouveaux.

Faut-il freiner l'élargissement ou pousser celui-ci jusqu'à intégrer la Russie avec un statut à la française? N'est-ce pas finalement la meilleure manière de connaître une Europe véritablement stabilisée et pacifiée, après avoir réglé l'anachronisme, l'archaïsme balkanique? Tant l'Américain Al Gore en septembre 1994 que le ministre néerlandais de la défense, Joris Voorhoeve, en juin 1998 ne l'ont pas écarté. Ici, la Russie devient stratégiquement l'étape finale naturelle d'un processus d'élargissement enterrant définitivement la guerre froide.

Coopérant déjà en Bosnie-Herzégovine avec l'IFOR/SFOR, participant aux manœuvres OTAN « Sea Breeze » en mer Noire en ce mois d'octobre 1998, nous l'avons reconnue au sein du Conseil de l'Europe tandis qu'un accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et la Russie fut signé

64. Youri ROUBINSKI, « La Russie et l'OTAN : une nouvelle étape ? », *Politique étrangère*, IFRI, 4^e trimestre 1997, p. 551.

65. André FONTAINE, « Y a-t-il toujours un supergrand ? », *Le Monde*, 9 juillet 1998.

en juin 1994 à Corfou⁶⁶. La première réunion des ministres des Affaires étrangères du Conseil de coopération Union européenne-Russie eut lieu à Bruxelles le 7 janvier 1998, alors que les premiers « eurorusses » lettons sont virtuellement entrés dans l'Union européenne. Quant aux relations avec l'UEO, même prudentes, elles devraient pouvoir se concrétiser si la proposition de création d'un cinquième statut⁶⁷ pouvait être entérinée.

Nous pouvons ainsi constater combien les politiques de convergence et de coopération se renforcent. Mais l'hétérogénéité des statuts entre les neutres, les pays membres à part entière de l'OTAN et de l'UEO, les pays membres du PFP et du CPEA, tout devrait concourir à simplifier cette géométrie variable de la sécurité en la dépassant. La fonction globaliste et de plus en plus politique de l'Alliance a créé le maillage et les cercles concentriques de coopération. Mais l'auberge espagnole qu'est l'OTAN ne pourra plus très longtemps faire fonctionner sa bureaucratie de cette manière.

En élargissant la composition du CPEA au point d'y faire réunir quasiment les mêmes États membres qu'à l'OSCE⁶⁸, l'OTAN a minoré l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe tout en s'appropriant opérationnellement la sécurité européenne élargie. Par la promotion d'une culture commune de sécurité autour de l'OTAN et par ses activités politico-militaires, la concurrence ou l'ascendant pourraient être de mise comme nous pouvons le constater lors des derniers événements au Kosovo. Pour preuve, la proposition du parlementaire de l'Association de l'Atlantique nord, Bruce George, en vue de représentation croisée OTAN/CPEA et OSCE à leurs réunions respectives⁶⁹.

Mais rien n'interdit d'imaginer une Alliance euro-atlantique dans une structure de commandement triangulaire (États-Unis, pays d'Europe occidentale, centrale et orientale, et enfin Russie) disposée à effectuer les opérations de maintien de la paix dans la zone OSCE, comme bras armé de l'OSCE. Nous ne serions pas loin de la formule de James Baker, alors secrétaire d'État américain, qui, en 1989, prônait un système unique de sécurité de Vancouver à Vladivostok. Mais ne rêvons pas.

L'OTAN aujourd'hui – qui déjà révisé son concept stratégique – souhaite être définie tout à la fois comme outil de stabilité dans une Europe en expansion tel un big-bang géopolitique, réservoir de forces multinationnalisées et combinées, élément ultime de garantie face à une Russie nucléaire, source de légitimation des interventions américaines dès le moment où l'OTAN devient une organisation de sécurité collective, outil de contrôle américain sur les

66. Il est entré en vigueur le 1^{er} décembre 1997. À noter que le plan d'action pour la Russie approuvé par le Conseil ministériel de l'Union européenne le 13 mai 1996 faisait figurer la sécurité en Europe et la politique étrangère parmi les cinq domaines de coopération.

67. Cette proposition fut faite par DANILOV et DE SPIEGELEIRE dans *Cahiers de Chaillot*, n° 31, Institut d'études de sécurité de l'UEO, Paris, avril 1998, p. 40.

68. Le CPEA compte seulement dix membres de moins que l'OSCE.

69. Bruce GEORGE, Rapport de la Commission politique de l'Assemblée de l'Atlantique nord, Bruxelles, octobre 1997, p. 15.

États européens et sur leurs antagonismes nationalistes, moyen d'impliquer les Européens dans des opérations sous contrôle américain.

Elle est également l'instrument de préservation du leadership américain par neutralisation de coalitions européennes ou d'une prééminence européenne. D'où, le concept de Révolution des Affaires militaires où les États-Unis seront le serveur d'information et de ciblage là où les Européens apporteront leurs effectifs et leurs vecteurs aéro-terrestres⁷⁰.

Elle est finalement le moteur d'une nouvelle communauté atlantique et la seule organisation transatlantique qui lie les États-Unis au Vieux Continent au travers d'engagements, de procédures, de traditions et de dispositifs de déploiement.

Par la maîtrise du processus d'identité européenne de défense à travers l'OTAN et par son élargissement à l'Est, l'Alliance atlantique tente de devenir l'institution centrale de la sécurité et de la stabilité paneuropéennes à l'aube du 21^e siècle, tout en développant sa dimension politique au point de faire de l'ombre à l'OSCE. Elle reste par-dessus tout l'instrument de l'influence américaine en Europe, comme nous l'ont montré à suffisance les dossiers de l'élargissement et de la réforme des commandements.

Nous pouvons ainsi lire l'élargissement de l'OTAN avec des lunettes étroites ou le décoder à la mode des poupées russes. Dans cette dernière vision, l'élargissement peut tout à la fois être :

- Un des éléments permettant l'accès aux marchés sans prise de possessions territoriales, avec transferts de valeurs et de modèles à l'image du messianisme de La Nouvelle Frontière. Une projection d'influence plus loin en Europe par le biais du CPEA, du PFP, de l'Acte fondateur OTAN-Russie, de la Charte OTAN-Ukraine et des missions multinationales IFOR et SFOR ;
- Un moyen opportuniste de mieux ceinturer « sanitaire » une Russie politiquement incertaine ;
- Un outil favorisant une OTAN globale protégeant une future « Union atlantique », vaste marché transatlantique impliquant à terme une monnaie transatlantique ;
- Un instrument visant à terme l'extension sécuritaire de Vancouver à Vladivostok, qui par le biais de l'OTAN, serait l'outil de défense d'une OSCE renforcée ;
- Un outil subtil d'une implication russe volontariste à la sécurité du Vieux Continent par le biais d'un condominium inégalitaire avec les États-Unis, par l'intermédiaire de l'OTAN avec, comme haute hypothèse, l'intégration à long terme de la Russie dans l'Alliance euro-atlantique.

70. Cf. André DUMOULIN, « L'électronique, enjeu transatlantique et eurostratégique », Colloque sur « La guerre électronique », Club Participation et Progrès, Assemblée nationale, Paris, 30 avril 1998.

- Un moyen indirect de trouver une nouvelle raison d'être de l'OTAN, se convertissant vers le hors zone, l'« *out of area* », au risque de dénaturer l'Alliance par le biais d'une politique « tous azimuts » d'une organisation « attrape-tout » ;
- Enfin, l'élargissement s'exprima même au début des années 90 dans le non-dit, comme un moyen subtil et délicat de se garantir d'une nouvelle hypothétique menace allemande en entourant quasi complètement la RFA d'États membres de l'Alliance. Cette vision très minoritaire et très discrète impliquant de contenir l'Allemagne en la ceinturant permet à la Pologne de ne plus se sentir « coincée entre deux meules ». Mais elle est en contradiction avec l'idée que Berlin a du renforcement de son pré carré dans la Mitteleuropa tout en n'étant plus la capitale d'un État situé aux frontières orientales de l'Union européenne et de l'OTAN.

En cela, l'élargissement, comme la langue d'Ésope, est la meilleure et la pire des choses, car dans un but de stabilisation, nous pourrions finalement nourrir son contraire. En définitive, nul ne sait où mèneront les différents élargissements. La seule certitude, c'est que nous y allons.