

# Comment Vladimir Poutine a ressuscité l'OTAN

Par [Jean-Pierre Stroobants \(Bruxelles, bureau européen\)](#) et [Elise Vincent](#)

Enquête Privée de ses ennemis traditionnels à la fin de la guerre froide, écartelée entre allégeance atlantique et défense européenne, l'OTAN a retrouvé sa raison d'être initiale et son unité depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie.

Vacillant sous les coups de butoir d'un Donald Trump qui, à peine élu président des Etats-Unis, en 2017, l'avait décrétée « *obsolète* », diagnostiquée en « *mort cérébrale* » deux ans plus tard par Emmanuel Macron, rongée par des divisions internes et les entorses réitérées par le turbulent membre turc, affaiblie par le manque criant de concertation entre alliés, l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) a essuyé tant de crises qu'elle a bien souvent paru à l'agonie.

Bien malgré lui, Vladimir Poutine l'a brutalement ranimée, en la ramenant à sa mission première : contrer la menace russe depuis l'invasion de l'Ukraine, le 24 février. Illustration de cette force d'attraction renouvelée, la Finlande et la Suède sont sur le point d'officialiser leur demande d'adhésion. Le principe de neutralité, pourtant ancré dans l'histoire de ces deux pays, a été balayé par la violence de l'agression de Moscou, à laquelle beaucoup avaient refusé de croire jusqu'au dernier moment. La perspective d'une protection collective, garantie par l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord – l'attaque contre un membre est considérée comme une attaque dirigée contre tous –, a eu raison des fortes réticences qui s'exprimaient jusqu'alors dans une partie des opinions publiques finlandaise et suédoise.

Alors que chaque élargissement de l'OTAN a été perçu et dénoncé par le Kremlin comme autant de preuves d'hostilité à son égard, l'annonce de ces possibles adhésions a aussitôt fait réagir Moscou, qui a notamment menacé de renforcer son arsenal nucléaire en mer Baltique. Avec l'entrée de la Finlande dans les rangs de l'Alliance, la Russie devra faire face à un nouveau membre, doté d'une forte capacité de mobilisation militaire et avec lequel elle partage une frontière terrestre longue de 1 340 kilomètres.

## Ennemis volatilisés

Alors que l'OTAN avait été conçue au début de la guerre froide pour protéger l'Occident d'une éventuelle agression de l'Est, sa principale raison d'être s'était comme évanouie en 1991, en même temps que l'Union soviétique. Et ses ennemis traditionnels s'étaient volatilisés avec la dissolution du pacte de Varsovie. Soixante-treize ans après sa création, le 4 avril 1949, à Washington, l'Alliance a repris des couleurs, revigorée par une unité qui lui a longtemps fait défaut et une légitimité que personne, dans le camp occidental, ne lui conteste – pour l'instant.

Posée à intervalles réguliers depuis plus de trente ans, la question de la survie ou du « réveil » de l'OTAN est aujourd'hui éclipsée par ce qu'Andrew A. Michta et Paal Sigurd Hilde, auteurs de *The Future of NATO* (« l'avenir de l'OTAN », University of Michigan Press, non traduit, 2014), appelaient alors le « projet néo-impérialiste russe » visant, selon eux, l'Ukraine mais aussi la Moldavie, la Géorgie, voire le Kazakhstan. « *Cette nouvelle réalité géostratégique exigera une réponse* », prophétisaient-ils.

Cette réponse a été longue à venir. Avec la fin de la guerre froide, le maître mot était devenu « paix », et il fallait en garantir les « dividendes ». Haro, donc, sur les dépenses militaires et remise en question de la pertinence de l'OTAN, avec des visions divergentes sur la nature des relations qu'il convenait d'entretenir désormais avec la Russie. Grands vainqueurs de la confrontation entre les deux blocs, les Etats-Unis se sont volontiers laissés bercer par l'illusion d'une « *fin de l'Histoire* » annoncée par l'économiste américain Francis Fukuyama, persuadé que l'humanité allait enfin enterrer les guerres idéologiques au profit de la seule démocratie libérale promise à se répandre sur le globe.

De leur côté, les alliés européens ont misé sur des relations pacifiées avec la Russie. Le 16 juillet 1990, l'OTAN dépêche ainsi, dans la capitale russe, son secrétaire général en personne, pour prêcher la bonne parole : [l'Allemand Manfred Wörner \(1988-1994\) délivre alors un long discours de réconciliation et d'amitié devant le Soviet suprême](#). Salué à l'époque comme une première historique, le Conseil de coopération nord-atlantique (CCNA) est inauguré, le 20 décembre de la même année, à Bruxelles, en présence des seize ministres des affaires étrangères alliés et de leurs homologues de l'ex-pacte de Varsovie.

En 1990, Boris Eltsine salue l'émergence d'un « nouveau système de sécurité, de Vancouver à Vladivostok ». Il évoque même « l'adhésion de la Russie à l'OTAN en tant qu'objectif politique à long terme »

L'exercice de la « main tendue » entre anciens ennemis dépasse toutes les attentes. Très en forme, Boris Eltsine, le président russe, se félicite de l'émergence d'un « *nouveau système de sécurité, de Vancouver à Vladivostok* ». Il évoque même « *la question de l'adhésion de la Russie à l'OTAN en tant qu'objectif politique à long terme* ». Puis, coup de théâtre, l'ambassadeur de l'Union soviétique, Nikolaï Afanassievski, annonce que son pays vient d'être dissous et qu'il faut donc le remplacer dans le communiqué final par « *Fédération de Russie* ». Le CCNA a intégré les onze anciennes républiques soviétiques de la Communauté d'Etats indépendants nouvellement constituée. La Géorgie et l'Azerbaïdjan le rejoindront en 1992, suivis de l'Albanie puis des républiques d'Asie centrale.

Commencée sous les meilleurs auspices, cette réorganisation de l'espace européen menée par l'OTAN va pourtant mener à deux politiques antagonistes, comme le souligne Amélie Zima, chercheuse à l'Institut de recherche stratégique de l'Ecole militaire et autrice, notamment, de *L'OTAN* (« Que sais-je ? », PUF, 2021) : d'une part, apporter une réponse aux pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion ; de l'autre, assurer à la Russie que l'OTAN n'aspire pas à ériger un nouveau rideau de fer, en l'incluant dans la mise au point d'une « *nouvelle architecture de sécurité* ». Un exercice ambigu qui va, selon M<sup>me</sup> Zima, compliquer les relations avec Moscou, « *d'autant que l'élite russe est divisée sur le rôle et la place de l'Alliance dans un environnement post-guerre froide* ».

A l'intérieur du pays, la transition postsoviétique rêvée par les Occidentaux se heurte aux ravages d'une crise économique et sociale qui ruine la population russe autant qu'elle attise

un sentiment de déclassement et de frustration qui feront le lit de l'élection de Vladimir Poutine, un ex-lieutenant colonel du KGB soviétique.

L'Acte fondateur OTAN-Russie, premier geste de coopération depuis la fin de la guerre froide, signé en 1997, vise ainsi à l'instauration d'une paix « *durable et inclusive* ». Un Conseil conjoint instaure une consultation permanente sur les questions sécuritaires, tout en envisageant des actions communes (maintien de la paix, désarmement, lutte contre le terrorisme...). En 2002 naît enfin le Conseil OTAN-Russie, une enceinte dans laquelle la Russie, dont Vladimir Poutine est le président depuis mai 2000, siège pour la première fois sur un pied d'égalité avec chacun des pays membres de l'Alliance.

Par l'Acte fondateur, les deux parties ne se considèrent plus comme des « adversaires ». L'OTAN s'engage, entre autres, à ne pas déployer d'armes nucléaires sur le territoire de futurs adhérents et à ne pas renforcer ses troupes permanentes en Europe. Tout déploiement militaire au-dessus de la brigade – soit environ 3 000 hommes, selon la définition américaine – est interdit. Une « *interopérabilité* » militaire est même évoquée. Autant d'initiatives visant à éviter l'écueil d'une nouvelle rupture entre les anciens rivaux, mais aussi à rassurer Moscou sur les ambitions de l'Alliance.

## Les Géorgiens écrasés en cinq jours

Si l'OTAN a perdu, en apparence, son ennemi historique russe, elle poursuit son élargissement. « *Il n'y a jamais eu de véritable endormissement de l'OTAN, qui a toujours été une organisation vivante* », estime Bruno Tertrais, directeur adjoint de la Fondation pour la recherche stratégique, à Paris. Malgré les réticences de l'administration américaine, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque ont rejoint les rangs de l'organisation dès 1999. Moscou allait-il y voir une provocation ? Le président Bill Clinton a fini par céder face à l'insistance des dirigeants de ces pays candidats – dont le Tchèque Vaclav Havel, méfiant à l'égard de Moscou. Suivent, en 2004, les pays baltes (Estonie, Lettonie, Lituanie), ainsi que la Bulgarie, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie. Viendront encore l'Albanie et la Croatie en 2009, le Monténégro en 2017 et, enfin, la Macédoine du Nord en 2020.

L'Ukraine, en revanche, reste à la porte, comme la Géorgie : à Bucarest, lors d'un sommet de l'Alliance tenu en avril 2008, la chancelière allemande, Angela Merkel, et le président français, Nicolas Sarkozy, ont mis un veto au processus d'adhésion, arguant que ces démocraties n'étaient pas « *assez stables* ». Selon certains observateurs, ce refus franco-allemand s'expliquerait plutôt par la volonté de ménager la relation avec Moscou, [ce dont se défend encore aujourd'hui M<sup>me</sup> Merkel, mise en cause pour sa politique jugée trop laxiste envers la Russie](#). A l'époque, l'OTAN s'était contentée de se féliciter des « *aspirations euroatlantiques de l'Ukraine et de la Géorgie* ». Quatre mois plus tard, les chars russes entraient en Géorgie.

A la suite d'accrochages entre séparatistes sud-ossètes et armée géorgienne, cette dernière intervient militairement. Le conflit s'étend à l'Abkhazie. La Russie déploie 40 000 soldats en soutien aux séparatistes. En cinq jours, les troupes de Tbilissi sont écrasées. L'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud est reconnue par Moscou, qui conserve le contrôle de 20 % du territoire géorgien. Par cette manœuvre, Vladimir Poutine témoigne concrètement – et pas pour la dernière fois – de son exaspération face aux ambitions pro-européennes et atlantistes d'un Etat. Pour Alexandra de Hoop Scheffer, directrice du bureau parisien du German Marshall Fund of the United States, l'OTAN, par le « *flou stratégique* » qu'elle a

entretenu, a transformé l'Ukraine et la Géorgie en ennemis de Moscou, tout en leur déniait une garantie de sécurité.

En juin 1999, malgré un veto russe et donc sans mandat explicite des Nations unies, l'OTAN procède à des frappes aériennes au Kosovo, avant de déployer des troupes au sol, point de départ des tensions avec la Russie

Depuis, l'élargissement de l'OTAN est devenu « la » question centrale, source de tensions, de conflits larvés, puis bien réels avec la Russie. Le contenu exact des négociations menées au début des années 1990 a fait débat : des promesses ont-elles été formulées par les dirigeants occidentaux pour préserver la stabilité de l'Europe ? Les pouvoirs russes successifs ont-ils exploité cette préoccupation pour obtenir des concessions, exercer une forme de chantage et, finalement, utiliser l'argument des prétendues menaces à leurs frontières pour déclencher un conflit sanglant ?

De fait, Moscou a bel et bien enfreint le mémorandum de Budapest, signé en 1994, en violant l'intégrité territoriale ukrainienne vingt ans plus tard, lors de l'annexion de la péninsule de Crimée. En échange de la dénucléarisation de l'Ukraine et de son adhésion au traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, Etats-Unis, Royaume-Uni et Russie s'étaient engagés à « *respecter son indépendance, sa souveraineté et ses frontières existantes* » – sauf en cas de « *légitime défense* ». C'est cette exception que met en avant Vladimir Poutine quand il affirme voler au secours de populations russophones ukrainiennes menacées de « *génocide* » par les « *nazis* » de Kiev.

Avant d'atteindre leur paroxysme avec l'invasion de l'Ukraine, les tensions entre la Russie et l'OTAN ont toujours existé. Avec comme point de départ probable, quelques années seulement après la chute du mur de Berlin, les conflits qui enflammèrent les Balkans après la dislocation de la Yougoslavie.

Alors que 60 000 soldats sous commandement de l'OTAN ont déjà été dépêchés dans la région dans la foulée des accords de Dayton, le 14 décembre 1995, la Russie va assister, impuissante, à la plus importante opération militaire jamais effectuée par l'Alliance. Du 23 mars au 10 juin 1999, malgré un veto russe et donc sans mandat explicite des Nations unies, l'opération « Force alliée » procède à des frappes aériennes au Kosovo, avant de déployer des troupes au sol. Aux yeux de Moscou, le maître de Belgrade, Slobodan Milosevic, n'est pas qu'un allié, il est le dirigeant du peuple serbe, slave et orthodoxe – un pays « *frère* ».

Si la Russie participe à l'élaboration d'une solution diplomatique et contribue à une mission de maintien de la paix – en envoyant un contingent militaire au sein de la Force de maintien de la paix au Kosovo mise en œuvre par l'OTAN –, l'épisode est vécu comme une terrible humiliation. En particulier par le chef du FSB, un dénommé Vladimir Poutine, [qui déclare à ce sujet, en mai 1999](#) : « *Nous assistons à une tentative unilatérale de détruire l'ordre mondial qui a été créé sous l'égide des Nations unies après la seconde guerre mondiale. Nous devons réagir à ce défi en changeant la conception de notre sécurité nationale.* »

En 2011, l'opération de l'OTAN au sein de la coalition internationale en Libye représente un autre camouflet. Non seulement, la chute du régime du colonel Kadhafi met à mal les importants intérêts russes dans ce pays, mais cet interventionnisme occidental pourrait en augurer d'autres en ces heures cruciales où les rives arabes de la Méditerranée s'embrasent les

unes après les autres pour réclamer la fin de l'autoritarisme. L'OTAN était intervenue au Kosovo pour mettre un terme au nettoyage ethnique perpétré par les Serbes ? Elle bombarde les troupes kadhafiennes [pour éviter à Benghazi, selon les mots du président français de l'époque, Nicolas Sarkozy, « ce qui s'était passé à Srebrenica »](#) ? La Russie est entrée en Géorgie « *pour défendre ses citoyens* » dans les régions séparatistes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie, où des passeports russes avaient été généreusement distribués. En 2015, Moscou envoie ses plus gros bombardiers en Syrie, pour sauver le président Bachar Al-Assad de la vindicte de sa population, tout entière rangée sous la catégorie de « *terroriste* ». L'engrenage est lancé.

## Débandade afghane

Les travaux du Conseil OTAN-Russie, « suspendus » lors de l'invasion de la Géorgie en 2008, subissent une nouvelle dégradation en 2014, avec l'annexion de la Crimée et le conflit dans le Donbass ukrainien. Entre 2016 et 2019, le Conseil ne se réunit qu'à cinq reprises, dont la dernière en janvier. Le secrétaire général de l'Alliance atlantique, le Norvégien Jens Stoltenberg, y voit alors un « *signal positif* » – ledit « signal » étant simplement le fait que la rencontre ait eu lieu...

C'est désormais une évidence, les « ex-ennemis » sont redevenus des ennemis tout court. L'OTAN expulse des « diplomates » russes accusés d'espionnage ; Moscou exige une « *refonte* » de l'architecture européenne, l'arrêt de tout élargissement et une discussion avec les seuls Etats-Unis. Le risque d'un conflit armé est « *réel* », alerte M. Stoltenberg, sur la foi d'informations des services de renseignement américains et britanniques, mais il peine à convaincre. Les réticences européennes à envisager un scénario catastrophe s'expliquent peut-être par l'idée que la bureaucratie politico-militaire otanienne cherchait à amplifier la menace russe pour faire oublier la débandade afghane de l'été 2021. La prise de Kaboul par les talibans, en dix jours, aura marqué d'un sceau cruel la fin d'une mission qui se résume à une défaite stratégique des Etats-Unis et à une communication désastreuse entre Washington et ses alliés.

Ce n'est pas la seule erreur commise. Le manque de réactions concernant les demandes d'adhésion de la Géorgie et de l'Ukraine en 2008 a été, pour nombre d'experts, annonciateur de la guerre actuelle. « *C'était la pire des solutions, c'était agacer la Russie sans protéger ces deux pays*, estime M. Tertrais. *S'il y a eu endormissement [de l'OTAN], c'est dans la planification des défenses à l'est. Avant l'invasion de la Crimée en 2014, l'OTAN n'avait plus de défense dans cette zone.* » En 2009, dans le souci de ménager Moscou, Washington a abandonné son projet d'installer des systèmes antimissiles en silos en Pologne, alors qu'il avait réduit ses troupes en Europe : il y avait 305 000 militaires américains en Europe en 1991, un peu plus de 100 000 en 1997. Et 64 000 en 2020.

L'accalmie en trompe-l'œil des relations avec la Russie et le « pivot » vers l'Asie décidé par l'administration de Barack Obama en 2012 ont participé à une démobilisation de l'Alliance

En 2004 a bien été créée une Force de réaction rapide de l'OTAN, un système de troupes, de moyens aériens et navals prêts à être déployés dans un délai de cinq à trente jours. Mais, jusqu'en 2014, les pays membres ont parfois rechigné à contribuer à cette structure.

L'accalmie en trompe-l'œil des relations avec la Russie et le « pivot » vers l'Asie décidé par l'administration de Barack Obama, en 2012, ont participé à une démobilisation de l'Alliance, alors qu'étaient démantelés les accords sur la non-prolifération des armements. Ne subsiste

aujourd'hui que le traité New Start qui limite, en principe, le nombre de têtes et de lanceurs nucléaires. « *Tout le savoir issu du contrôle des armements* » a été perdu, estime Thomas Gomart, directeur de l'Institut français des relations internationales.

C'est le président Macron, avec son verdict de « *mort cérébrale* », en 2019, qui aura brutalement réveillé les alliés européens, plongés dans une sorte de doute existentiel depuis que M. Trump avait condamné l'OTAN à l'obsolescence. Pour le Français, il était temps de muscler la défense européenne, hors OTAN. Une vision que ne partagent pas, à l'époque, les Etats d'Europe centrale et les pays baltes, qui y voient une concurrence néfaste à l'efficacité de la protection de l'Europe. Au sein de l'organisation transatlantique, partisans et adversaires de l'Europe de la défense se livrent alors à un combat feutré, tandis qu'est lancé, en avril 2021, un Fonds européen de défense et des projets de développement capacitaire dans le cadre de la Coopération structurée permanente.

La guerre en Ukraine a eu pour effet de calmer ce débat, et d'autres questions qui fâchent ont été mises sous le boisseau. La Turquie, qui avait acquis des missiles russes incompatibles avec les normes de l'OTAN, en 2019, et frôlé un incident grave avec un navire français en Méditerranée, en juin 2020, peut désormais se poser à la fois en médiatrice et en alliée fidèle : après hésitations, elle a appliqué la convention de Montreux de 1936, qui lui permet de réglementer le trafic maritime à travers les détroits du Bosphore et des Dardanelles, entre la Méditerranée et la mer Noire, et donc d'interdire le passage aux bâtiments militaires russes. Une décision qui rend « *difficile, désormais, la relance des discussions sur les ambiguïtés d'Erdogan* », souligne un diplomate otanien.

Mais, au-delà de l'Ukraine, la question de la relation instable entre Européens et Américains n'est pas résolue. A Bruxelles, tout le monde se rappelle avec effroi l'inauguration du nouveau siège de l'OTAN, en 2017, par un Donald Trump insultant l'Allemagne en raison de la faiblesse de son budget de défense et évoquant la possibilité que Washington n'accorde plus sa protection aux pays qui ne partageraient pas le « *fardeau* » financier – l'un des leitmotivs de ses années de présidence. Le climat est tout autre avec un Joe Biden qui, même s'il voulait se concentrer sur la Chine et réclamait, à son tour, une plus grande implication européenne dans la défense collective, a massivement réengagé son pays en Europe. Notamment pour obtenir un soutien sans faille aux sanctions contre le Kremlin.

## **Nouveau concept stratégique**

Le nombre de soldats américains présents en Europe est repassé à 100 000, dont une petite partie sous commandement de l'OTAN. Ajoutés au déploiement en Pologne, au mois de mars, de systèmes antimissiles Patriot, le flanc est de l'Alliance est désormais considérablement fortifié. Le poste de commandement suprême des forces alliées en Europe a, lui aussi, été renforcé, avec la création d'une centaine de postes depuis 2014.

Plus unie et revenue à ses fondamentaux, l'OTAN ne pourra pas cependant échapper aux contreparties du réinvestissement américain en Europe : une hausse des dépendances militaires et une plus forte mobilisation aux côtés des Etats-Unis. Nul doute que Washington entend les impliquer dans sa relation conflictuelle avec la Chine.

Balayé d'un revers de main par M. Macron, qui juge que la question chinoise n'a rien à voir avec les missions de l'Alliance atlantique, le sujet a souvent été évoqué par le patron de l'Alliance, Jens Stoltenberg, dont le mandat s'achèvera à l'été 2023. Son projet de

« transformation » et de nouveau concept stratégique, qui doit être discuté au sommet de Madrid fin juin, range désormais la menace chinoise dans la liste des nouveaux défis de l'Alliance. « La sécurité mondiale est entrée dans une nouvelle ère, dans laquelle des puissances autoritaires, telles que la Russie et la Chine, contestent ouvertement des principes fondamentaux pour notre sécurité et cherchent à redéfinir complètement l'ordre international dont dépendent notre paix et notre prospérité », notait-il dans son rapport annuel 2021.

Les autres défis étant la prolifération nucléaire, les cyberattaques, le changement climatique et le terrorisme, sans compter le domaine spatial et, surtout, la disponibilité opérationnelle des forces. Car, au-delà des discours et des projets, la guerre en Ukraine a remis à l'ordre du jour une question oubliée : en cas d'aggravation, l'Alliance disposera-t-elle des ressources et d'une capacité de riposte nécessaires ? « *Rester vivant ne signifie pas obligatoirement être efficace* », ironise une source américaine.