



Comment s'est déroulé l'élargissement de l'OTAN ? Trois études de cas

Pourquoi certains pays ont-ils adhéré à l'OTAN après 1991 ? Quel a été le moteur de l'élargissement de l'OTAN ? Ces pays ont-ils adhéré à l'OTAN en vertu de la volonté libre, collective et démocratique de leurs peuples ? Ou bien l'OTAN agissait-elle comme un empire cherchant à accroître sa puissance ?

Stefano di Lorenzo

lun. 22 juin 2026 18 min de lecture

Au cours des dernières années, la question de l'élargissement de l'OTAN est devenue, on peut le dire sans exagération, une question de vie ou de mort. Que ce soit directement ou indirectement, la perspective d'une éventuelle adhésion de

l'Ukraine à l'OTAN a déclenché la guerre qui ravage actuellement le pays. Les défenseurs de l'OTAN et des valeurs occidentales insistent bien sûr sur le fait que la guerre en Ukraine n'a absolument rien à voir avec l'OTAN.

Mais le secrétaire général de l'OTAN, Jens Stoltenberg, sans doute par inadvertance, a admis exactement le contraire lors d'une intervention devant une commission mixte du Parlement européen en septembre 2023. Stoltenberg a évoqué un projet de traité que la Russie avait transmis à l'OTAN : « Le contexte était le suivant : le président Poutine avait déclaré à l'automne 2021, et avait effectivement envoyé un projet de traité qu'ils voulaient voir signé par l'OTAN, afin de s'engager à ce qu'il n'y ait plus d'élargissement de l'OTAN », comme « condition préalable pour ne pas envahir [sic] l'Ukraine ». M. Stoltenberg a ensuite fièrement déclaré : « Bien sûr, nous n'avons pas signé cela ». La question d'une éventuelle adhésion de l'Ukraine à l'alliance n'était pas un sujet sur lequel l'OTAN était disposée à négocier avec la Russie, quoi qu'il puisse arriver à l'Ukraine.

Mais la question de l'élargissement de l'OTAN reste profondément clivante. Pour la plupart des Européens, jusqu'à très récemment, l'OTAN n'était guère plus qu'une formalité, quelque chose qui n'affectait pas directement leur vie et qu'ils pouvaient simplement ignorer. La guerre en Ukraine a démontré que l'OTAN est un sujet susceptible d'avoir d'énormes répercussions sur la vie des gens. L'OTAN est tout simplement trop puissante et omniprésente pour être considérée comme une superstructure hors de propos n'ayant que peu d'influence sur la société. Différents groupes au sein des populations des pays européens ont toutefois des opinions très divergentes sur l'OTAN, sa fonction et son rôle dans la sécurité européenne.

Le camp euro-atlantiste voit encore aujourd'hui dans l'union entre l'Europe et l'Amérique une symbiose naturelle, une réalité inévitable, l'aboutissement naturel du triomphe de la démocratie libérale et la fin de l'histoire. Ce groupe a tendance à être convaincu que l'OTAN est une alliance purement défensive, créée à l'origine pour faire face à l'Union soviétique, quatre ans après la fin de la Seconde Guerre mondiale. Les euro-atlantistes convaincus soutiennent que l'idée même d'une « expansion de l'OTAN » après 1991 est absurde : l'OTAN n'était que l'aspiration naturelle de pays qui venaient d'être libérés de la domination soviétique. La « politique de la porte ouverte » de l'OTAN n'était qu'un geste bienveillant envers des pays désireux de rejoindre un club d'élite de nations libres et prospères. Les sceptiques de l'OTAN soutiennent au contraire que l'élargissement de l'OTAN était une manœuvre impérialiste, le mouvement naturel d'absorption d'une entité politique qui, après la « victoire » de la Guerre froide, s'est enivrée de son propre pouvoir et s'est étendue de manière imprudente. Elle a délibérément choisi d'ignorer les intérêts de la Russie en matière de sécurité, simplement parce qu'elle le

pouvait, parce qu'elle se sentait forte et puissante, et a ainsi provoqué la guerre en Ukraine. Les euro-atlantistes, bien sûr, rejettent avec véhémence de telles allégations, affirmant que le lien entre l'élargissement de l'OTAN et la guerre en Ukraine n'est rien d'autre qu'un « mensonge russe ».

Cet article analysera le parcours historique de l'élargissement de l'OTAN à travers trois études de cas, chacune significative à sa manière.

Comment s'est déroulé l'élargissement de l'OTAN, et quels en étaient les motifs réels ? S'agissait-il d'une initiative portée par l'OTAN elle-même ? Ou les pays d'Europe de l'Est, anciennement sous influence soviétique, ont-ils demandé leur adhésion de leur propre chef, séduits par le modèle occidental ? Selon l'article 10 de l'OTAN, « dès que les Alliés ont décidé d'inviter un pays à devenir membre de l'OTAN, ils invitent officiellement ce pays à entamer des négociations d'adhésion avec l'Alliance. Il s'agit de la première étape du processus d'adhésion menant à l'adhésion officielle ».

Une section supplémentaire sera consacrée à l'Ukraine et à la Géorgie, deux pays qui ne sont pas devenus membres de l'OTAN — du moins de jure — mais qui ont néanmoins bénéficié d'une relation privilégiée avec l'OTAN et auxquels celle-ci a promis l'adhésion en 2008.

Hongrie

La Hongrie a adhéré à l'OTAN le 12 mars 1999, en même temps que la Pologne et la République tchèque. Il s'agissait du premier élargissement de l'OTAN depuis la fin de la Guerre froide. Moins de dix ans après l'effondrement du communisme en Europe de l'Est et la réunification de l'Allemagne, la promesse selon laquelle l'OTAN « ne s'étendrait pas d'un pouce vers l'Est » était déjà ignorée. Aujourd'hui, la simple idée d'une « promesse » est systématiquement rejetée comme de la propagande, sous prétexte que [même Gorbatchev l'a niée](#). Mais les [faits historiques prouvent le contraire](#), même s'il s'agissait d'une sorte d'accord tacite, non formalisé par un traité.

Au cours des années 1980, le Parti socialiste des travailleurs hongrois s'était déjà engagé dans des réformes économiques limitées dans le cadre de ce qu'on a appelé le « communisme goulash ». La Hongrie était l'un des États les plus libéraux du bloc de l'Est, offrant une plus grande souplesse économique et davantage de libertés qu'ailleurs en Europe de l'Est. À la fin des années 1980, cependant, la situation

économique du pays s'était détériorée. La dette extérieure avait atteint des niveaux alarmants, la croissance stagnait et la confiance dans le système communiste s'était érodée.

Les premières élections législatives libres eurent lieu en 1990. Le vainqueur fut le Forum démocratique hongrois (MDF), un mouvement national-conservateur dirigé par József Antall. Son gouvernement dut faire face à d'énormes défis. Comme dans de nombreux anciens pays communistes, la transition vers une économie de marché entraîna des fermetures d'usines, du chômage, de l'inflation et une insécurité sociale. Des secteurs entiers qui dépendaient du système économique socialiste devinrent non compétitifs. Le Pacte de Varsovie fut officiellement dissous en juillet 1991. Les troupes soviétiques avaient déjà achevé leur retrait de la Hongrie peu de temps auparavant. Leur départ créa un vide.

Puis, en 1991, la Yougoslavie commença à sombrer dans le chaos. La Hongrie partageait une frontière avec cette fédération en pleine désintégration. Ce conflit démontra que la fin de la Guerre froide n'avait pas inauguré une ère de paix. Pour la Hongrie, ces guerres renforcèrent l'idée que les petits États d'Europe centrale avaient besoin de garanties de sécurité extérieures. Cette préoccupation était d'autant plus vive que d'importantes minorités hongroises vivaient hors des frontières de la Hongrie, notamment en Serbie, en Roumanie et en Slovaquie. La crise yougoslave a donc renforcé les arguments en faveur d'une intégration dans les institutions occidentales. Dès 1990 et 1991, d'éminents responsables politiques hongrois ont commencé à évoquer une éventuelle adhésion. Cependant, celle-ci n'était pas immédiatement envisageable. L'Union soviétique existait encore jusqu'en décembre 1991, et l'incertitude régnait quant à la réaction de la Russie.

En 1994, la Hongrie a rejoint le [programme «Partenariat pour la paix» de l'OTAN](#). Cette initiative permettait aux pays non membres de coopérer militairement avec l'Alliance, de participer à des exercices et d'harmoniser leurs normes militaires sans bénéficier de garanties de défense collective. C'était en 1994 — [à l'époque, même la Russie avait rejoint l'initiative du Partenariat pour la paix](#).

En 1994, le Parti socialiste hongrois, successeur de l'ancien parti communiste, a remporté les élections et formé un gouvernement sous la direction de Gyula Horn. Horn avait lui-même été autrefois un responsable communiste. Pourtant, son gouvernement a poursuivi sans grande hésitation la voie de l'adhésion à l'OTAN. Washington s'est imposé comme le plus fervent défenseur de l'élargissement de l'OTAN. L'administration du président Bill Clinton a fait valoir que l'élargissement de l'OTAN stabiliserait l'Europe centrale et consoliderait les réformes démocratiques. Certains diplomates et stratèges américains ont averti que

l'élargissement pourrait nuire aux relations avec la Russie. D'autres se sont demandé si l'OTAN n'accordait pas des garanties de sécurité à des pays dont la défense pourrait s'avérer difficile en cas de crise.

En 1995, l'OTAN a publié une [étude sur l'élargissement](#). On y affirmait que : « Avec la fin de la Guerre froide, une occasion unique s'offre de construire une architecture de sécurité améliorée dans l'ensemble de la zone euro-atlantique. L'objectif d'une architecture de sécurité améliorée est d'assurer une stabilité et une sécurité accrues pour tous dans la zone euro-atlantique, sans recréer de lignes de démarcation. L'OTAN considère la sécurité comme un concept large englobant des composantes politiques et économiques, ainsi que de défense ». La Russie s'est systématiquement opposée à l'élargissement. Même le président « pro-américain » Boris Eltsine a fait valoir à plusieurs reprises que l'avancée de l'OTAN vers l'Est violait l'esprit de coopération de l'après-guerre froide.

Le sommet de Madrid de 1997 et le référendum sur l'OTAN

Le moment décisif est survenu en juillet 1997 lors du sommet de l'OTAN à Madrid. L'OTAN a officiellement invité la Hongrie, la Pologne et la République tchèque. Le gouvernement hongrois a organisé un référendum national. La Hongrie a en effet été l'un des rares pays à organiser un référendum sur l'OTAN. Le scrutin a eu lieu le 16 novembre 1997. Les résultats officiels ont montré un soutien d'environ 85 % parmi les participants. Le taux de participation était toutefois faible, avoisinant les 49 %.

Le 12 mars 1999, sous la direction de Viktor Orbán, qui venait alors d'être élu Premier ministre pour la première fois – ce même Viktor Orbán que ses futurs adversaires qualifieraient plus tard de « marionnette de Poutine » –, la Hongrie est officiellement devenue membre de l'OTAN. Ce fut un mois décisif pour l'OTAN. À peine douze jours plus tard, l'OTAN lançait sa campagne aérienne contre la Yougoslavie au-dessus du Kosovo, sa première mission hors zone. Après l'intervention en Yougoslavie, il devint difficile de soutenir que l'OTAN était une alliance purement défensive. La Russie en prit bonne note.

Croatie

La Croatie a rejoint l'OTAN en 2009, en même temps que l'Albanie. Le nouvel État croate est né de la désintégration violente de la Yougoslavie. Pendant une grande partie des années 1990, certains gouvernements occidentaux avaient considéré la

Croatie avec méfiance. L'Allemagne faisait exception. À la fin des années 1980, le nationalisme a commencé à remplacer l'idéologie communiste comme principale source de légitimité politique dans toute la fédération yougoslave. En Croatie, les premiers partis d'opposition ont vu le jour en 1989. Le plus important était l'Union démocratique croate (HDZ), dirigée par Franjo Tuđman. Lors des premières élections multipartites de 1990, l'HDZ a battu les communistes réformés et est devenu la force politique dominante.

En mai 1991, les électeurs croates ont approuvé l'indépendance lors d'un référendum largement boycotté par une grande partie de l'importante minorité serbe du pays. La Croatie a officiellement déclaré son indépendance en juin 1991. La guerre a éclaté. Le conflit opposait les forces croates, les milices serbes locales et l'Armée populaire yougoslave (JNA). De vastes portions du territoire croate échappaient au contrôle de Zagreb. La survie de la Croatie n'aurait pas été possible sans un soutien extérieur direct. Un an après la réunification, l'Allemagne **faisait déjà preuve d'une assurance qui, au départ, déconcertait même ses alliés.** L'Allemagne considérait une Croatie indépendante comme un atout stratégique et fut l'un des premiers pays à reconnaître l'indépendance de la Croatie. Elle alla jusqu'à accorder un soutien militaire à la Croatie sous la forme de **importantes livraisons d'armes**, principalement par des voies secrètes.

Il est difficile de considérer les guerres en Yougoslavie comme une cause de libération pure et noble. Comme dans la plupart des conflits, les enjeux étaient multiples. La guerre d'indépendance croate a elle aussi donné lieu à de nombreuses accusations de violations des droits de l'homme, de tendances autoritaires et d'excès nationalistes qui ont compliqué la position internationale de la Croatie.

Opération « Tempête »

Le tournant de la guerre d'indépendance croate s'est produit en 1995. Au cours de l'opération « Tempête », les forces croates ont repris la majeure partie du territoire contrôlé par la République autoproclamée de Krajina serbe. Cette opération a mis fin de fait à la guerre en Croatie. Franjo Tuđman est décédé en décembre 1999. Quelques semaines plus tard, une coalition menée par des partis réformateurs a battu le HDZ. De nouveaux dirigeants, tels que Stjepan Mesić et Ivica Račan, ont cherché à améliorer les relations avec l'Occident.

Dès 2000, la Croatie a rejoint le programme «Partenariat pour la paix», souvent considéré comme la première étape vers l'adhésion à l'OTAN, une sorte de «salle d'attente» de l'OTAN. À peine deux ans plus tard, en 2002, la Croatie a intégré le Plan d'action pour l'adhésion à l'OTAN. Alors que la question d'un éventuel

référendum sur l'OTAN commençait à faire débat au sein de la société croate, le Premier ministre Ivo Sanader (en fonction de 2003 à 2009) a fait valoir qu'un **référendum sur l'OTAN n'était pas nécessaire** car « la Constitution croate ne l'exige pas ». Dans le même temps, des « institutions indépendantes » telles que Transparency International, financées par l'ambassade des États-Unis, menaient une campagne de relations publiques de plusieurs mois intitulée « Mieux vaut une alliance que la guerre » afin d'informer les citoyens croates des « avantages de l'OTAN ».

La percée décisive a eu lieu lors du sommet de l'OTAN à Bucarest en avril 2008. À cette occasion, l'OTAN a officiellement invité la Croatie et l'Albanie à entamer des négociations d'adhésion. Après ratification par les États membres de l'OTAN, la Croatie est officiellement devenue membre de l'alliance le 1er avril 2009. Le Premier ministre Ivo Sanader a fièrement déclaré que « cette réussite n'aurait pas été possible si nous avions soumis cette question à un référendum ».

Dix-huit ans après avoir proclamé son indépendance et quatorze ans après la fin de la guerre, un pays né de l'effondrement violent de la Yougoslavie a rejoint celle qui se présente comme l'alliance militaire la plus puissante de l'histoire.

Monténégro

« La Russie n'a que deux alliés : l'armée et la flotte. Et le Monténégro » — version erronée d'un célèbre adage attribué à l'empereur russe Alexandre III (qui régna de 1881 à 1894)

À l'instar de la Serbie, avec laquelle le Monténégro partage des liens historiques et culturels communs, le Monténégro a historiquement été l'un des plus proches alliés de la Russie, au moins depuis le mouvement de libération nationale de la fin du XIXe siècle. L'adhésion du Monténégro à l'OTAN en juin 2017 a donc symbolisé un tournant radical dans l'histoire de cette petite nation.

En 1989, le Monténégro était l'une des six républiques de la République fédérale socialiste de Yougoslavie (République fédérale socialiste de Yougoslavie). La vie politique était encore dominée par les structures communistes, mais le système s'affaiblissait déjà dans toute la fédération. Contrairement à la Croatie ou à la Slovénie, le Monténégro n'a pas connu de mouvement séparatiste fort au début de l'effondrement de la Yougoslavie. Son élite politique s'est largement alignée sur les dirigeants serbes dirigés par Slobodan Milošević, soutenant l'idée d'une fédération yougoslave restructurée dominée par la Serbie et le Monténégro. Lorsque la Slovénie, la Croatie, la Bosnie-Herzégovine et la Macédoine se sont engagées sur la

voie de l'indépendance, le Monténégro est resté au sein d'une structure fédérale réduite aux côtés de la Serbie. Après l'éclatement de la Yougoslavie, le Monténégro a intégré la République fédérale de Yougoslavie (RFY) en 1992, aux côtés de la Serbie.

Au cours de cette période, la RFY était politiquement isolée en raison des guerres yougoslaves, des sanctions et des conflits en Bosnie et en Croatie. Le Monténégro a lui aussi été affecté par l'isolement international général de la fédération. Sur le plan intérieur, le Monténégro était gouverné par le Parti démocratique des socialistes (DPS), dirigé par Milo Đukanović et Momir Bulatović. Au milieu des années 1990, Đukanović a progressivement pris ses distances avec la Serbie, d'autant plus que les conséquences de l'isolement international devenaient de plus en plus visibles. Dans le même temps, Đukanović avait lui-même des côtés louches. Il a été inculpé à plusieurs reprises en Italie pour son implication présumée dans la contrebande de cigarettes, un commerce illicite qui pouvait rapporter des millions à l'époque.

En 1997, Milo Đukanović a consolidé son emprise sur le DPS. Sous la direction de Đukanović, le Monténégro s'est de plus en plus orienté vers les institutions occidentales, tout en restant formellement au sein de la RFY. Le Monténégro adopta une position pragmatique vis-à-vis de l'Occident, notamment par contraste avec la Serbie de Milošević, qui restait soumise à de lourdes sanctions et à une forte pression politique. Cela ne protégea toutefois pas le Monténégro de la fureur de l'OTAN au printemps 1999, lorsque, en réaction aux troubles au Kosovo, l'OTAN bombardait la Yougoslavie. Au cours de sa campagne de bombardements de 78 jours, l'OTAN **frappa également des cibles au Monténégro.**

Puis, en 2000, le dirigeant serbe Milošević a été renversé à la suite d'élections et de manifestations généralisées dans le pays. Les relations entre la Serbie et le Monténégro sont entrées dans une nouvelle phase. Tout d'abord, la République fédérale de Yougoslavie a été restructurée pour devenir l'Union étatique de Serbie-et-Monténégro. Ensuite, en mai 2006, le Monténégro a organisé un référendum sur l'indépendance. Une faible majorité s'est prononcée en faveur de l'indépendance, et le Monténégro est officiellement devenu un État souverain. Une nouvelle nation était née. Le Monténégro était désormais un tout petit État situé sur la côte adriatique, entouré de membres de l'OTAN ou d'États aspirant à y adhérer, et doté de capacités militaires limitées. Le pays a rejoint le programme « Partenariat pour la paix » de l'OTAN en 2006.

L'opinion publique monténégrine était divisée sur la question de l'OTAN. La population se demandait pourquoi elle devrait rejoindre une alliance qui l'avait bombardée quelques années auparavant seulement. Pourtant, la classe dirigeante monténégrine a tout misé sur l'intégration à l'OTAN. À la fin des années 2000 et au

début des années 2010, l'OTAN avait déjà intégré la majeure partie de l'Europe centrale et orientale, ainsi que plusieurs États des Balkans, dont la Croatie et l'Albanie. L'importance stratégique du Monténégro reposait sur sa géographie : son littoral adriatique et sa position entre la Croatie, l'Albanie et l'Italie, tous membres de l'OTAN.

Alors que le gouvernement dirigé par Đukanović soutenait sans relâche l'intégration à l'OTAN, les partis d'opposition restaient sceptiques, voire explicitement opposés. Le Monténégro n'a jamais parvenu à dégager un large consensus sociétal sur l'adhésion à l'OTAN. Cette adhésion a été principalement motivée par des décisions prises au sein de l'élite et par un alignement sur l'extérieur, plutôt que par une demande interne. En décembre 2015, l'OTAN a officiellement invité le Monténégro à entamer les négociations d'adhésion. Les [allégations répétées de corruption](#) et d'autoritarisme à l'encontre de Đukanović n'ont pas constitué un obstacle majeur. Le Premier ministre monténégrin a également joué «la carte russe» : le jour des élections de 2016, des allégations ont émergé concernant une tentative de coup d'État inspirée par la Russie contre Đukanović. [Toutes ces accusations ont par la suite été rejetées](#) par les tribunaux monténégrins. Le 5 juin 2017, le Monténégro est officiellement devenu le 29^e membre de l'OTAN.

La Géorgie et l'Ukraine

La Géorgie et l'Ukraine ne sont pas membres de l'OTAN à l'heure actuelle. Mais dès 2008, lors du sommet de Bucarest, l'OTAN avait déclaré que ces deux pays deviendraient à terme membres de l'Alliance.

Le gouvernement géorgien, arrivé au pouvoir quatre ans plus tôt à la suite d'une révolution populaire, soutenait fermement cette initiative. Le président géorgien Mikheil Saakashvili a ouvertement fait de l'adhésion à l'OTAN la pierre angulaire de sa stratégie nationale. Quelques mois après le sommet de Bucarest, Saakashvili a tenté de s'emparer de l'Ossétie du Sud, un territoire que la plupart des pays reconnaissent comme faisant partie de la Géorgie, mais que celle-ci ne contrôlait plus depuis la guerre de 1992. Cependant, la tentative de Saakashvili de conquérir l'Ossétie du Sud a échoué lorsque la Russie est intervenue le 8 août 2008. En l'espace de cinq jours, la Russie a contraint la Géorgie à faire marche arrière. En 2013, le candidat du parti d'opposition « Rêve géorgien », favorable à des relations plus pragmatiques avec la Russie, a remporté les élections. Depuis lors, « Rêve géorgien » est la force dominante du paysage politique géorgien et les discussions sur une future adhésion de la Géorgie à l'OTAN ont été écartées.

Le cas de l'Ukraine est bien plus complexe. Jusqu'au début de l'année 2014, avant la révolution du Maïdan, l'idée d'adhérer à l'OTAN aurait semblé absurde à de nombreux Ukrainiens, en particulier, mais pas uniquement, dans les régions orientales et méridionales du pays. Lorsque, en 2006, après la première révolution pro-occidentale ukrainienne, les forces de l'OTAN ont prévu des exercices et des manœuvres militaires en Crimée, [les habitants ont manifesté pendant des semaines](#) et ont finalement contraint le personnel américain à partir sans avoir mené l'exercice à son terme. Une [grande majorité d'Ukrainiens a continué](#) à se montrer hostile à l'idée d'une éventuelle adhésion à l'OTAN jusqu'à la révolution de 2014, qui a changé à jamais le cours de l'histoire ukrainienne.

Au sein même de l'OTAN, les avis divergeaient. L'Allemagne et la France se sont opposées à l'octroi immédiat d'un Plan d'action pour l'adhésion à l'Ukraine, craignant une confrontation avec la Russie. La plupart des observateurs comprenaient qu'une Ukraine membre de l'OTAN constituerait une ligne rouge pour Moscou. L'ambassadeur américain en Russie, William Burns, l'a clairement exprimé dans un célèbre câble qui est entré dans l'histoire sous le titre « [Nyet means Nyet](#) ». Pourtant, l'intérêt de l'OTAN pour l'Ukraine était trop fort pour qu'elle se soucie de ces inconvénients. Le monde subit aujourd'hui les conséquences de ces choix décisifs. L'OTAN se targue d'être une alliance de nations libres et démocratiques, mais l'expérience de son élargissement prouve que la politique fait bel et bien d'étranges alliés.

ÉTIQUETTES DE L'ARTICLE:

[Analyse](#) [Orban, Viktor](#) [Croatie](#) [Géorgie](#) [Hongrie](#) [Serbie](#) [Ukraine](#) [Yougoslavie](#)
[Monténégro](#) [L'OTAN](#)