

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

- Examen, ouvert à la presse, et vote sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification du protocole au traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la République de Finlande et la ratification du protocole au traité de l'Atlantique Nord sur l'accession du Royaume de Suède (n° 157) (M. Jean-Louis Bourlanges, rapporteur)..... 2
- Informations relatives à la commission 13

Mercredi
27 juillet 2022
Séance de 11 h 00

Compte rendu n° 8

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2021-2022

**Présidence
de Mme Eléonore
Caroit,**
Vice – Présidente,
puis de
**M. Jean-Louis
Bourlanges,**
Président



La commission procède à l'examen, ouvert à la presse, et au vote sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification du protocole au traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la République de Finlande et la ratification du protocole au traité de l'Atlantique Nord sur l'accession du Royaume de Suède (n° 157).

*Présidence de Mme Eléonore Caroit, vice-présidente,
puis de M. Jean-Louis Bourlanges, président.*

La séance est ouverte à 11 h 00

Mme Eléonore Caroit, présidente. C'est un plaisir pour moi de suppléer notre président, désigné rapporteur sur le projet de loi qui nous est soumis, inscrit à l'ordre du jour de la séance publique le mardi 2 août.

L'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), instituée par le traité signé le 4 avril 1949 à Washington et fondée par douze pays, en comprend désormais trente. Son objectif, énoncé dans le traité et immuable depuis sa fondation, consiste à sauvegarder la liberté des peuples des États membres et à leur permettre d'unir leurs efforts pour leur défense collective. Trois membres de l'OTAN possèdent l'arme nucléaire. Les trois missions principales de l'Alliance atlantique sont la défense collective, la gestion de crise et la sécurité coopérative. Le budget annuel de l'organisation, de 2,5 milliards d'euros, est abondé par chacun des Alliés selon une clef de répartition liée à leur revenu national brut.

L'élargissement à la Suède et à la Finlande a fait l'objet de protocoles d'accession signés le 5 juillet, déjà ratifiés par plusieurs pays et que la France est déterminée à ratifier à son tour rapidement, pour les raisons évoquées au cours de l'audition, à huis clos, de Mme Alice Guitton, directrice générale des relations internationales et de la stratégie du ministère des Armées, et de M. Philippe Bertoux, directeur des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Chaque nouvelle adhésion étend l'obligation d'assistance en cas d'attaque armée contre l'un des membres, inscrite à l'article 5 du traité de Washington. Le Conseil d'État avait confirmé à propos du projet de loi relatif à l'adhésion de la Macédoine du Nord, voté en novembre 2019, qu'un tel protocole d'accession relève de l'article 53 de la Constitution.

Si la Suède et la Finlande ont demandé l'adhésion, c'est évidemment en raison de l'invasion de l'Ukraine par la Russie le 24 février dernier. Chacun des deux pays avait auparavant formé un bloc entre les pays que la guerre froide opposait. La Suède, que je connais bien, jouait traditionnellement le rôle d'arbitre international de la plupart des contentieux entre l'Est et l'Ouest. Notre rapporteur abordera certainement l'imbrication entre la sécurité européenne et l'OTAN, dont nous avons également parlé au cours de l'audition précédant cette réunion. Toujours est-il que les opinions publiques finlandaise et suédoise ont clairement exprimé leur volonté d'adhérer à l'OTAN.

M. le président Jean-Louis Bourlanges, rapporteur. C'est un très grand honneur pour moi d'être rapporteur sur ce sujet décisif, au cœur d'une crise qui ne l'est pas moins. J'ai donné à mon rapport un tour résolument politique – mais pas du tout partisan –, à rebours de la tendance qui consiste à se cacher derrière des formules juridiques quand c'est de grands enjeux internationaux qu'il s'agit.

Je commencerai par une brève analyse de la situation de l'OTAN au cours des trente dernières années. L'organisation a très mal vécu le succès historique que fut la fin de la guerre froide par dislocation de l'empire soviétique, car cette victoire lui a posé quantité de problèmes qu'elle a tenté de traiter de façon confuse.

D'abord, un problème de vocation : l'OTAN devait-elle continuer d'exister alors que le pacte de Varsovie disparaissait ? Il a été décidé que oui. Bien que le président Eltsine ait déclaré que jamais la Russie ne retrouverait une posture impérialiste et violente envers ses voisins, il a en effet semblé nécessaire de garder l'outil, tout en lui donnant un prolongement politique substantiel. C'est en raison de celui-ci que l'OTAN s'est associée, au cours des vingt-cinq dernières années, à des actions humanitaires, de maintien ou de rétablissement de la paix, avec un succès mitigé mais sans susciter la réaction attendue. Ainsi, en Afghanistan, nous avons échoué à installer un régime économique, politique et social conforme à nos valeurs, mais l'opération n'a pas été menée contre la Russie, qui a même participé discrètement à l'effort.

Deuxièmement, le périmètre : l'OTAN devait-elle s'élargir ? Les pays anciennement sous le joug soviétique devaient-ils être indépendants et créer une sorte d'espace commun d'intérêt entre l'Est et l'Ouest, ou rejoindre l'OTAN pour prévenir le risque d'agression de la part d'une Russie dont on ne savait pas si elle avait accepté la perte de son empire ? Fallait-il créer une ligne claire ou maintenir une zone grise entre l'Europe occidentale – essentiellement l'Union européenne – et la Russie ? On a progressivement choisi d'élargir, mais de façon incomplète, laissant notamment l'Ukraine dans cette zone grise : de plus en plus proche de l'Europe occidentale par son modèle économique et – avec beaucoup de bémols – politique, mais sans bénéficier des garanties fondamentales de l'OTAN. Même si les Russes font désormais comme s'il y avait eu au sommet de Bucarest un accord sur l'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN, en réalité, l'adhésion y avait été renvoyée aux calendes grecques sous l'effet des objections allemandes et françaises, fondées ou non.

Troisièmement, la cohésion. À cet égard, l'OTAN a traversé une très grave crise, qui s'est traduite par trois éléments. Le premier a été la position de cavalier seul de la Turquie, l'intensification de sa confrontation avec la Grèce et son rapprochement partiel avec la Russie, incluant l'acquisition de matériel russe hautement sensible. S'y est ajoutée la lassitude des États européens, qui, voulant « toucher les dividendes de la paix », selon l'expression d'un homme politique français, ont modéré, pour dire le moins, leur effort militaire, s'éloignant de l'objectif de 2 % du PIB. La cohésion a enfin été menacée par les incertitudes de la politique américaine. Les trois derniers présidents des États-Unis se sont préoccupés d'organiser le « pivot » vers la zone Pacifique, considérant que la menace principale était la Chine. Et le président Trump est allé beaucoup plus loin, invoquant un conflit économique de fond entre son pays et l'Allemagne et jetant sérieusement le doute sur l'engagement américain en Europe occidentale au titre de l'article 5 du traité de Washington.

Enfin, il y a la stratégie militaire. Les équilibres stratégiques antérieurs ont été profondément perturbés par la prolifération nucléaire et par l'incertitude croissante quant aux doctrines d'emploi de cette arme. Auparavant, depuis que les Russes pouvaient envoyer des missiles intercontinentaux, la doctrine, assez claire, voulait que l'on développe en Europe, de part et d'autre, des moyens nucléaires opérationnels de manière à empêcher les conflits, puisque personne n'était en mesure de garantir que l'utilisation de ces fusées à moyenne portée ne déboucherait pas sur une escalade fatale. De nouvelles menaces sont en outre apparues, comme le cyber. Comment la solidarité visée à l'article 5 peut-elle être mise en œuvre dans ce contexte ?

Cette donne a été totalement bouleversée par la guerre d'Ukraine, qui a refait de l'Europe un théâtre central, y a ramené les États-Unis et l'exercice de la solidarité au titre de l'article 5 et a même accru la cohésion, comme le montre la démarche de la Suède et de la Finlande ainsi que le renoncement danois à l'*opt-out* en matière de politique de sécurité et de défense commune (*PSDC*). Sur le plan stratégique, on reparle de défense de l'avant, qui se substituerait au « fil déclencheur », c'est-à-dire à la présence sur le territoire des nouveaux membres de l'OTAN de forces très limitées destinées à matérialiser l'offense qu'une attaque représenterait pour les puissances occidentales mais qui seraient incapables de résister efficacement à une invasion russe.

La Suède et la Finlande ont une très longue tradition de non-alignement – plutôt que de neutralité, mot impropre à définir la position finlandaise du point de vue même des autorités du pays. En Suède, c'est un prince d'origine française, Bernadotte, qui a apporté une neutralité à laquelle le pays est resté obstinément fidèle pendant deux siècles. Ce qui ne l'a pas empêché d'opérer consensuellement en trois mois, comme les Suédois me l'avaient annoncé en mars, une rotation à 180 degrés. Heureux les pays qui parviennent à un changement si profond dans un tel consensus...

Quant à la Finlande, elle connaissait pendant la guerre froide une souveraineté limitée : laissée par le Kremlin totalement libre de son modèle politique, économique et social, elle était étroitement dépendante et solidaire des choix de l'Union soviétique en matière d'action internationale. Cette gestion très habile, appelée « finlandisation », ne semble pas imaginable en Ukraine, à la différence de la neutralité.

Après la fin de la guerre froide, les deux États ont modifié leur attitude vis-à-vis de l'Occident, par l'adhésion à l'Union européenne – jusqu'alors exclue pour la Finlande et jugée téméraire par les Suédois –, puis en nouant des relations assez étroites avec l'OTAN. La Suède a toujours été solidaire des États-Unis ; dans les années cinquante, les Suédois, sans rien dire à personne, ont allongé la piste d'atterrissage de leurs aéroports pour que, en cas de conflit, des avions américains à court de carburant puissent revenir s'y poser après avoir largué des bombes nucléaires sur l'Union soviétique.

Le changement provoqué par la situation en Ukraine est double. Premièrement, en adhérant à l'OTAN, la Suède et la Finlande accèdent à la prise de décision. Je rappelle qu'en la matière, le système n'est pas supranational mais repose sur la coopération internationale : seul le libre consentement des États permet d'engager les forces, même techniquement intégrées. Au Kosovo, les Américains ont perçu la difficulté de ce système où tout le monde peut dire non à tout le monde. Deuxièmement, et surtout, les nouveaux membres accéderont au bénéfice de l'article 5, ce qui substituera une ligne claire à une zone grise où l'on ne savait pas qui protège, ni qui attaque qui. Dans la crise ukrainienne, les uns ont incriminé l'agressivité de l'OTAN, les autres l'impérialisme russe mais on ignorait les engagements des uns et des autres. Or, en matière stratégique, le pire est l'incertitude.

Je rappelle qu'en 1914, c'est le manque de clarté des Britanniques sur leur attitude en cas de violation de la neutralité belge qui a encouragé l'empereur d'Allemagne à envahir le territoire. Il est probable qu'il se serait abstenu s'il avait su que le Royaume-Uni entrerait en guerre. L'incertitude stratégique est donc un élément fondamental d'insécurité. Pour les Finlandais et les Suédois, la position des Occidentaux devait être claire, il fallait sortir du « ouïe » de Bernanos – le ni oui, ni non.

Quels seront les effets de cette adhésion ? Ces pays sont des contributeurs nets de sécurité : les Suédois, qui avaient désarmé dans la période de l'après-guerre froide, sont remontés en puissance et les dépenses militaires devraient doubler pour représenter 2 % du PIB en 2028 ; les Finlandais peuvent compter sur leurs forces de réserve et une mobilisation très forte de leur population – une cohésion face aux Russes que tous les partis s'accordent à vouloir renforcer.

Par ailleurs, cette adhésion modifie l'espace stratégique de protection, en lui conférant une profondeur certaine, côtés continental et maritime : l'ensemble de l'espace balte est désormais solidaire de l'OTAN, ce qui rend une intervention russe en Lituanie, par exemple, plus difficile.

Enfin, ces États ne demandent pas de forces étrangères sur leur territoire ; ils se montrent soucieux de ne pas développer une attitude agressive à l'égard de la Russie et souhaitent que les choses se passent le mieux possible. Ni la Suède, ni la Finlande ne sont des va-t-en guerre ; leur modération est un élément important de cette nouvelle donne.

Quelle sera la réaction des Russes ? D'abord, il est inutile de rappeler combien le narratif russe sur les responsabilités de l'OTAN dans le déclenchement de la guerre d'Ukraine est sans fondement. Dans un premier temps, les Russes ont donné l'impression qu'ils ne toléreraient pas ce nouvel élargissement ; ils ont modéré cette position ensuite et il semble que les difficultés qu'ils rencontrent en Ukraine excluent une réaction agressive de leur part.

Je terminerai en évoquant la Turquie, qui a exercé un chantage en exigeant des contreparties dans la lutte contre le terrorisme. La solution qui a été trouvée est un accord tripartite, qui n'engage pas les autres puissances. Il sera interprété, les autorités suédoises s'en portent garantes, avec toutes les garanties nécessaires à la protection de l'État de droit. Seront-elles suffisantes ? Une clause de revoyure est prévue fin août et il n'est pas exclu que les Turcs remettent une pièce au jukebox en exprimant des revendications complémentaires. Les Suédois semblent décidés à y répondre avec infiniment de prudence. Si les Turcs refusaient, pendant un long moment, de ratifier, il faudrait se poser la question de la nature des garanties que les puissances alliées peuvent apporter à la Finlande et à la Suède, telle celle de l'article 5.

Pour exercer une pression maximale sur l'État turc, nous devons ratifier au plus vite l'accord, ce qu'ont déjà fait plus de la moitié des membres de l'OTAN. Notre retard est dû au contexte électoral ; nous devons y procéder de façon urgente et envoyer ainsi un signal clair à l'ensemble de nos partenaires. Le rapport est substantiel et explicite sur les orientations proposées. Je vous invite à ratifier le projet de loi et à accéder, ainsi, à la demande de la Suède et de la Finlande.

Mme Eléonore Caroit, présidente. Je vous remercie pour ce rapport très détaillé et rédigé dans un temps record. Tant que ces protocoles, signés le 5 juillet, n'auront pas été ratifiés par l'ensemble des États, la Finlande et la Suède demeureront dans une situation géopolitique très compliquée. Il faut permettre à ces pays de sortir de l'incertitude, en passant de la zone grise à plus de clarté.

Mme Natalia Pouzyreff, rapporteure pour avis. La commission de la défense et des forces armées a examiné hier le projet de loi et donné un avis favorable à son adoption.

L'adhésion de la Suède et de la Finlande présente un bénéfice pour l'OTAN car, sans être des puissances de premier ordre, ces pays ont des capacités militaires non négligeables. L'armée suédoise compte 14 000 membres, le pays a rétabli le service militaire obligatoire. L'armée finlandaise compte 12 000 membres et de très nombreux réservistes. Ce pays de 5,5 millions d'habitants a conservé le service militaire obligatoire, si bien qu'il est en mesure d'opposer, en cas d'agression, 900 000 hommes ayant reçu une formation militaire.

Les armées finlandaises et suédoises disposent en outre d'armements modernes. La Suède peut s'appuyer sur une base industrielle, technologique et de défense (BITD) compétitive et innovante, dont le chef de file est le groupe Saab.

Le gouvernement suédois a décidé en 2020 d'une hausse de 40 % du budget de défense – soit 8,8 milliards d'euros par an à compter de 2025 – et fait part de sa volonté, suite au déclenchement de la guerre en Ukraine, de porter cet effort à 2 % du PIB – soit plus de 10 milliards par an. Le budget de défense finlandais a atteint 5,1 milliards en 2022, ce qui représente 2 % du PIB. Il a été décidé récemment de l'augmenter de 40 %, pour le porter à plus de 7 milliards par an à compter de 2026.

L'apport principal de l'adhésion de la Finlande et de la Suède n'est toutefois pas capacitaire mais stratégique et politique. Leur intégration confère une profondeur stratégique qui permet de renforcer la posture de défense et de dissuasion du flanc oriental de l'OTAN en facilitant notamment la protection des États baltes en cas d'attaque de la Russie.

Cette adhésion illustre également la « résurrection » politique de l'OTAN. Le président Trump, focalisé sur la rivalité sino-américaine, était en effet ambigu sur l'automatisme du déclenchement de l'article 5 en cas d'agression armée contre un membre de l'Alliance. Le fait que deux pays, historiquement neutres, ou non-alignés, veuillent rejoindre les trente membres de l'OTAN symbolise l'unité et l'attractivité retrouvée de cette organisation.

Tout renforcement de l'OTAN est parfois présenté comme un affaiblissement, à tout le moins un obstacle au développement de l'Europe de la défense. Or l'objectif est le même : contribuer à la sécurité et à la défense du territoire européen. Cette congruence entre l'UE et l'OTAN est d'ailleurs rappelée dans les textes. Le concept stratégique souligne que l'« *Union européenne est pour l'OTAN un partenaire incontournable et sans équivalent (...) Les deux organisations jouent des rôles complémentaires, cohérents et se renforçant mutuellement au service de la paix et de la sécurité au niveau international.* »

Contrairement à l'OTAN, dont les moyens sont exclusivement militaires, l'Union européenne fait face à la crise en Ukraine avec l'ensemble des moyens à sa disposition, prenant des mesures dans le domaine politique, économique, financier ou énergétique. L'adhésion de la Suède et de la Finlande renforcera le pilier européen de l'OTAN en portant à vingt-trois le nombre d'États membres de l'UE et en augmentant son budget.

La meilleure preuve qu'il est vain d'opposer l'Union européenne et l'OTAN est le résultat du référendum danois, le 1^{er} juin. Les Danois ont voté à 67 % pour la suppression de l'*opt-out* en matière de PSDC. Le Danemark, qui était membre de l'OTAN depuis 1949, participera bientôt pleinement à l'avenir de l'Europe de la défense.

Mme Mireille Clapot (RE). Examiner ce texte dans des délais contraints était un défi, que nous allons réussir. La France doit exprimer son plein accord et affirmer sa position face à une Russie agressive et à une Turquie exigeante.

Ces trente-trois dernières années ont été marquées par les doutes et les incertitudes quant au périmètre géographique, à l'organisation, à la cohésion et aux moyens de l'OTAN, sans parler de l'attitude des États-Unis, de la doctrine nucléaire et des menaces émergentes, comme la menace cyber. Le 24 février, tout a volé en éclats, suscitant une nouvelle cohésion.

La Suède a connu deux siècles de neutralité avant d'effectuer, en trois mois, une révolution ; la Finlande sort quant à elle de la neutralité qui lui était imposée depuis la deuxième guerre mondiale. Dans l'après-guerre froide, ces pays ont exprimé par de multiples signaux leur volonté de cohésion avec l'Europe, leur capacité à mobiliser des troupes, à innover, à consacrer des moyens financiers et à renforcer l'interopérabilité. Avec cette adhésion, plébiscitée par les populations, la ligne claire remplacera la zone grise.

Les conséquences sont à la fois stratégiques et politiques. Les deux pays sont contributeurs nets de sécurité, la profondeur stratégique est renforcée avec des pays baltes davantage sécurisés. Les 1 300 kilomètres de la frontière fino-russe font que les zones de contact entre l'OTAN et la Russie sont considérablement modifiées.

L'Alliance s'enrichira du savoir-faire de la Suède et de la Finlande dans les espaces maritimes nordiques et de nouvelles compétences dans le domaine cyber. Il convient par ailleurs de remporter la bataille des narratifs vis-à-vis de la Russie. Le groupe Renaissance soutient pleinement ce texte.

M. Thibaut François (RN). Une question, à titre liminaire : l'adhésion suédoise et finlandaise ne signifie-t-elle pas qu'Helsinki et Stockholm, se défiant de l'article 42.7 du Traité sur l'Union européenne, jugent que seul l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord peut les protéger ? L'Union européenne ne constituerait-elle donc aucune garantie en termes de sécurité pour ses États membres ?

Nous tenons à maintenir et à approfondir nos relations d'amitié avec les nations finlandaise et suédoise et nous ne souhaitons évidemment pas nous opposer aux décisions souveraines de ces États. Nous sommes particulièrement attachés aux engagements militaires finlandais et suédois au Sahel mais également au maintien de la coopération, y compris dans la Baltique, avec la Russie – il convient de noter, d'ailleurs, que la Finlande a toujours veillé à maintenir d'excellentes relations avec son voisin russe.

Si elle aboutit, l'adhésion ne doit pas déboucher sur l'édification d'un nouveau rideau de fer à la frontière fino-russe. Cela ne serait pas dans l'intérêt de la Finlande, et encore moins de l'Union européenne. Nous devons absolument éviter une confrontation entre l'Union et la Russie, notamment avec les États frontaliers de cette dernière.

La « volonté d'encercllement » par les États-Unis, *via* l'OTAN, que la Russie croit déceler en Géorgie et en Ukraine concerne évidemment la Finlande. Il faut, en faisant bien sûr la part de la propagande, mettre cela en perspective et éviter d'humilier la Russie. On a pu entendre que l'objectif de certains dirigeants était de la « briser ». Isoler définitivement ce pays le jetterait dans les bras de la Chine, ce qui n'est en rien notre intérêt stratégique. Est-il indispensable de transformer la Baltique, perçue comme un « lac allié », en lieu de confrontation avec la Russie ? On ne construit pas la paix par l'humiliation.

Le groupe RN, attaché à l'article 5 du traité de Washington, souhaite que la France se maintienne dans l'OTAN mais considère que la souveraineté et l'indépendance militaire et diplomatique nécessitent d'en quitter le commandement intégré. Un débat interne à l'Alliance doit être lancé avant tout élargissement, notamment sur le rôle de l'OTAN depuis la dissolution du Pacte de Varsovie, sur la place de la Turquie, sur la définition claire des menaces contre lesquelles l'OTAN protège ses membres, sur la garantie qu'elle n'œuvre en aucun cas à l'encerclement de la Russie au profit des seuls intérêts militaro-industriels des États-Unis. Nous nous abstenons car nous considérons que l'élargissement n'a pas vocation à donner des solutions pour la paix.

M. Arnaud Le Gall (LFI-NUPES). Une obligation de défense mutuelle lie déjà les pays de l'Union européenne puisqu'il est prévu que dans le cas où l'un de ces pays serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres lui devraient aide et assistance. La Suède et la Finlande sont, en outre, de solides partenaires de l'OTAN. Je ne vois donc pas ce qu'apporterait l'adhésion de ces deux pays à l'OTAN, d'autant que nous devons nous poser la question de l'efficacité de l'action de cette organisation contre la Russie pour mettre fin à la guerre en Ukraine. Les dépenses militaires totales des pays de l'OTAN représentent plus de la moitié des dépenses mondiales mais cette alliance militaire est mise au supplice par le jeu de la fermeture et de l'ouverture des livraisons de gaz et n'est pas la solution la plus efficace. Pire : nous affaiblissons notre dispositif de lutte contre Daech au Proche-Orient, où les cellules djihadistes sévissent encore, en laissant la Turquie négocier le lynchage des Kurdes contre la levée de son veto.

La superposition de la carte de l'Union et de celle de l'OTAN signerait la mort de l'autonomie stratégique et de toute ambition européenne dans le domaine de la défense. Je ne suis pas d'accord avec les propos qui ont été tenus. Si un mariage de nature a été voulu, ces dernières décennies, entre l'Union européenne et l'OTAN, il n'a pas toujours été pensé ainsi. Je vous renvoie aux doctrines stratégiques américaines puisque, dès les années 1990, la *Policy planning staff* prévoyait d'empêcher l'émergence d'accords de sécurité européens qui concurrenceraient l'OTAN. La guerre en Ukraine ne doit pas nous empêcher de rechercher, sur le long terme, l'indépendance stratégique européenne.

Libre à la Suède et la Finlande de demander l'accession à l'OTAN, libre à nous de voter contre ce texte, au nom de notre souveraineté.

M. Pierre-Henri Dumont. Vladimir sera content !

M. Arnaud Le Gall. Notre candidat n'a pas posé avec Poutine !

Mme Michèle Tabarot (LR). Notre groupe soutiendra ce projet de loi. Face à la menace russe, la Suède et la Finlande ont choisi de renoncer à leur longue tradition de neutralité ou de non-alignement, ce qui témoigne de la gravité des risques qui pèsent sur notre continent.

Malgré les attaques dont elle fut la cible, l'Alliance atlantique garantit notre sécurité. Je remercie M. Bourlanges pour la qualité de son rapport. Il a rappelé que l'agression de l'Ukraine par la Russie n'était pas liée à l'élargissement de l'OTAN, qui n'est qu'un prétexte, que les présidents américains ont toujours soutenu le droit des pays à décider souverainement d'adhérer ou non au traité et que l'OTAN était une alliance défensive, qui ne menace aucun pays.

Les demandes d'adhésion de la Finlande et de la Suède sont d'autant plus légitimes que les collaborations entre l'Alliance et ces deux pays sont solides. Ils participent régulièrement aux opérations de l'OTAN, aussi est-il naturel qu'ils la rejoignent.

L'élargissement profitera aussi à l'OTAN puisqu'ils disposent d'armées modernes et interopérables avec les forces de plusieurs pays de l'Alliance. Au niveau stratégique, notre capacité de protection des États baltes en sortira renforcée.

Il est important de soutenir ces adhésions même si nous devons rester vigilants. Je déplore à mon tour l'attitude de la Turquie qui tente de profiter de cette situation d'urgence pour régler des problématiques bilatérales. Elle exerce une pression indécente sur la Suède et la Finlande mais aussi sur les États-Unis et l'Europe. Il est évident que nous ne partageons ni les mêmes priorités, ni les mêmes valeurs. Les alliances stratégiques ne sauraient être soumises à de tels chantages.

Ce processus doit interpeler l'Europe dans son ensemble. La Suède et la Finlande bénéficient déjà de la garantie de sécurité prévue par le traité sur l'Union européenne. Le fait que cela ne suffise pas à les rassurer pose la question du renforcement des capacités de défense européenne. Cela étant, le Danemark vient de décider de rejoindre la politique de sécurité et de défense commune, dont il se tenait à l'écart depuis l'origine. Les décisions historiques prises par ces pays permettront-elles de renforcer les capacités propres de la défense européenne ? Des engagements ont-ils été pris au sommet de Madrid pour approfondir la coopération européenne dans le domaine industriel et militaire, qui est la clé du renforcement de l'autonomie stratégique ?

M. Frédéric Petit (DEM). Notre groupe votera pour ce projet de loi. Soyons réalistes : les bénéfices de cette adhésion, qui ont été détaillés dans le rapport, sont évidents. Restons cependant vigilants : les élections de mi-mandat aux États-Unis auront bientôt lieu et nous devons avant tout renforcer l'Union européenne.

Permettez-moi de vous livrer quelques remarques autour d'un sujet qui me tient à cœur, la bataille des narratifs. Le rapporteur a rappelé l'échec du rapprochement entre l'OTAN et la Russie pendant trente ans. La guerre qui a éclaté en Ukraine n'est pas seulement territoriale : elle est aussi une guerre de modèle. La zone grise avantage l'impérialisme moscovite, un impérialisme à géométrie variable pour ce qui concerne tant les nationalités que les nations, par rapport au nôtre, qui est une patiente construction de l'unité dans la diversité voire les conflits. Au moment de la création de l'Union européenne, la Sarre était encore française et le Bade-Wurtemberg n'était pas l'Allemagne.

Cet affrontement ne date pas de la fin de la deuxième guerre mondiale : il a toujours existé. M. Poutine critiquait l'année dernière la République des deux nations qui a mené cette région durant près d'un demi-millénaire.

La Finlande et la Suède sont elles aussi des acteurs historiques de cette tension entre les deux modèles – un député polonais n'a-t-il voté contre cette ratification en raison de l'impérialisme suédois du XVII^e siècle ? – mais elles choisissent aujourd'hui leur camp et mettent fin à une histoire de plusieurs siècles.

Je me méfie de ceux qui picorent dans l'histoire ou les règles juridiques pour asseoir leurs positions et je remercie le rapporteur d'avoir rappelé des faits essentiels. Cette adhésion se justifie par des raisons militaires et juridiques mais aussi politiques.

M. Alain David (SOC). La Suède et la Finlande ont décidé, du fait d'un contexte très particulier, de renoncer à leur politique de non-alignement pour rejoindre l'OTAN. Au Sénat, mes collègues socialistes ont évoqué cet état de nécessité qui ne pouvait laisser place au doute quant au vote du projet de loi. Après la démonstration de force et d'unité des alliés lors du sommet de Madrid, au cours duquel l'assistance et le soutien à l'Ukraine, lâchement agressée, ont été affirmés, une ratification rapide de ce projet de loi est indispensable.

Espérons que le risque d'une escalade dans les relations avec la Russie sera contenu dans les prochains mois et que les tentatives malsaines de la Turquie de marchander son soutien au processus d'élargissement ne seront pas acceptées.

Il serait insupportable que notre diplomatie cède à un odieux chantage en abandonnant nos alliés kurdes en Syrie ou en acceptant des entorses au respect des principes de l'État de droit.

Je souhaite que l'élargissement de l'OTAN ne serve pas de prétexte à l'altération de nos ambitions pour une véritable défense européenne. Mon collègue, le sénateur Jean-Marc Todeschini a relevé, à juste titre, que si l'Alliance atlantique est la première et principale garantie de la sécurité et du maintien de la paix en Europe, si, lorsque le danger de la guerre se profile en Europe, le réflexe instinctif de protection est de se tourner vers l'OTAN, cela signifie que l'Union européenne n'a pas encore réussi à devenir ce que nous attendons d'elle.

Notre groupe votera ce projet de loi.

M. Jean-François Portarrieu (HOR). C'est sans doute l'une des conséquences, si ce n'est positive, du moins inattendue, de l'agression de l'Ukraine par la Russie de Poutine : il a réussi à ce que deux États, jusqu'alors réservés à l'égard de l'OTAN, décident d'eux-mêmes de la rejoindre.

Cette décision renforce l'Alliance atlantique et consolide la place des Européens en son sein. Parce que ce sujet pose la question de la défense collective de l'Europe, nous saluons la décision de ces deux partenaires européens qui partagent et défendent à nos côtés les principes de démocratie, de liberté individuelle et d'État de droit.

Vous l'avez dit, cette adhésion doit permettre à la Suède et à la Finlande de renforcer leur sécurité face à la menace dans un voisinage immédiat. Elle contribuera également à augmenter les moyens de notre sécurité européenne tout en concourant à la stabilité de la région baltique, de l'Europe dans son ensemble et plus largement de la zone euro-atlantique.

La crise ukrainienne a permis à l'OTAN de sortir de son coma profond pour se recentrer sur sa mission principale : la défense collective de l'espace euro-atlantique.

Espérons que l'adhésion à l'OTAN de ces deux nouveaux membres issus de l'Union européenne permettra d'améliorer la collaboration entre les deux organisations. Quoi qu'il en soit, elle est, à elle seule, un message stratégique clair en direction de la Russie moscovite.

Nous souhaitons une ratification nette et rapide de la France en attendant celle de la Turquie – pas trop longtemps tout de même.

M. Jean-Paul Lecoq (GDR-NUPES). Pourquoi deux instances seraient-elles nécessaires si elles partagent le même objectif ? Une instance sous autorité américaine serait-elle plus efficace qu'une instance sous autorité européenne ?

Je suis pour la souveraineté des peuples. Durant les six mois de la présidence française de l'UE, les Danois ont voté par référendum pour rejoindre la politique de défense de l'Union, tandis que la Suède et la Finlande déposaient leur candidature pour intégrer l'OTAN. Pendant ce temps, les Français étaient tenus dans l'ignorance des conséquences de ces décisions en raison de la campagne électorale ! Et à présent, il faudrait agir vite, sans prendre la peine d'en débattre, alors que la question de l'utilité et de la pertinence de l'OTAN était posée puisque le Président de la République lui-même la considérait en état de « mort cérébrale », ce qui expliquait la construction, en parallèle, de la défense européenne.

La situation est d'autant plus délicate que nous ne pouvons occulter l'attitude de la Turquie. Allons-nous sacrifier le peuple kurde, ces femmes héroïques, qui n'ont pas hésité à prendre les armes contre les terroristes ? Je ne veux pas en être le complice.

Enfin, quels moyens diplomatiques sont-ils déployés par les uns et les autres pour sortir de la guerre et construire les conditions d'une paix durable ? Je plaide pour une solution diplomatique plutôt qu'armée, aussi voterons-nous contre ce projet de loi.

Mme Estelle Youssouffa (LIOT). Notre groupe soutiendra ce projet de loi. L'accession de la Suède et de la Finlande à l'OTAN est une bonne nouvelle pour l'organisation et ses membres, en plus des bénéfiques pour la sécurité de ces deux candidats et la nôtre.

L'autonomie stratégique européenne, que la France essaie de promouvoir, est un horizon souhaitable. Cependant, c'est bien l'OTAN qui protège les pays européens les plus menacés, qui semblent n'avoir de pleine confiance militaire que dans les États-Unis. L'expansionnisme russe est très inquiétant et ne se limite pas à l'Ukraine. Le discours des autorités russes est chaque jour plus menaçant, revendiquant et assumant le recours à un vocabulaire impérialiste qui marque la volonté de conquérir par la force militaire de nouveaux territoires à l'Ouest.

Cette politique expansionniste, qui nous ramène un siècle en arrière, remet en cause les fondements du droit international, en particulier celui qui a été instauré au lendemain de la seconde guerre mondiale. Les autorités russes veulent nous faire revenir dans un monde dont l'unique paramètre serait la force militaire. L'unité et la fermeté sont les seules réponses. La fin de la neutralité de la Finlande et de la Suède représente un tournant historique.

Cette décision prise en réaction à un événement dramatique renforcera la sécurité des pays du continent, en particulier celle des États baltes, tandis que l'OTAN réaffirme son rôle majeur pour garantir la paix en Europe.

Nous regrettons cependant la place privilégiée que l'OTAN accorde au régime islamo-conservateur du président Erdogan. Sous cette présidence, la Turquie est devenue un allié ambigu, qui ne cesse d'utiliser le chantage, démographique ou politique, pour obtenir un traitement particulier. Nous dénonçons de surcroît le traitement réservé aux populations kurdes et le discours tranché d'Ankara à ce sujet.

M. le président Jean-Louis Bourlanges, rapporteur. Je ne répondrai pas individuellement à tous les orateurs, une grande partie d'entre eux ayant manifesté leur intention de soutenir le projet de loi – ce dont je me réjouis – et tous ayant exprimé des préoccupations convergentes. Je m'en tiendrai à trois points.

Certains, comme M. Le Gall, estiment que la sécurité de l'Europe est assurée indépendamment de l'activation de l'article 5 de l'OTAN par l'article 42.7 du traité sur l'Union européenne, qui prévoit une solidarité entre les États membres en cas d'agression. Ils ne voient donc pas ce qu'apporterait, pour la Finlande et la Suède, l'adhésion à l'Alliance atlantique.

Je ferai à cet égard deux observations. En premier lieu, la zone grise ne porte pas chance : ainsi, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine, trois pays qui ont toujours manifesté leur désir de se rapprocher de l'Europe occidentale et de nos démocraties, ont été victimes d'une agression russe et ont vu une partie de leurs territoires occupée. Je comprends que cela ait conduit nos amis finlandais et suédois à considérer que la ligne claire était préférable. L'incertitude étant la cause de bien des conflits, cela est en soi une source de sécurité.

En second lieu, l'engagement prévu par les deux traités n'est pas de même nature – cela a été souligné précédemment par les experts du ministère des Armées et du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. L'article 5 est plus ferme que l'article 42.7, puisqu'il prévoit qu'une agression contre un État membre « *sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties* » et que « *chacune d'elles [...] assistera la ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée* ». Une telle allusion à la force armée n'existe pas dans l'article 42.7. L'article 5 du Traité de Bruxelles modifié, qui régissait les relations entre États membres de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), était d'ailleurs encore plus net – j'ai toujours regretté sa disparition.

Plus généralement, pourquoi deux systèmes ? C'est le produit de l'histoire, et plus particulièrement de cette grande idée qu'est la sécurité collective, qui fut défendue par le président Wilson et, en France, par Léon Bourgeois, Aristide Briand, Léon Blum et d'autres grands esprits. L'objectif était que, face à des agressions nationalistes, les pays unis par leur confiance dans les valeurs démocratiques s'engagent à faire montre de solidarité. Si cette volonté a échoué en 1918 du fait du refus américain de signer le traité de Versailles, elle a été réaffirmée, dans des conditions extrêmement difficiles, après la seconde guerre mondiale, notamment par le président Truman qui a opposé aux visées soviétiques un front d'airain qui a permis de maintenir les libertés démocratiques à l'Ouest de l'Europe. Cette sécurité collective reste l'instrument fondamental de notre défense, et je ne vois pas pourquoi on s'en inquiéterait.

De ce point de vue, l'Union européenne est complémentaire de l'OTAN, puisque l'apport de la solidarité européenne à la défense couvre des domaines que l'OTAN ne couvre pas nécessairement, notamment tout ce qui relève de l'action non militaire ou indirecte ou de l'action « hors zone », par exemple à travers les actions que nous menons en Afrique ou en Méditerranée, ou encore le renforcement des moyens technologiques et militaires en Europe. Le Sommet de Madrid a consigné la complémentarité accrue de ces moyens de défense.

Certes, un problème se poserait si les États-Unis s'éloignaient de leurs principes et renonçaient à appliquer l'article 5. Dans ce cas, mon rapport le dit clairement, c'est non seulement la complémentarité, mais la relève par les Européens qui serait à construire. Nous n'en sommes pas là ; pour l'heure, nous n'avons rien à reprocher au président Biden, dont la gestion de la crise ukrainienne est exemplaire. Mais l'avenir est incertain.

Tout comme M. Le Gall et M. Lecoq, je suis indigné de la façon dont l'État turc marchande sa ratification. Néanmoins, je ne crois pas que cela fasse peser une menace supplémentaire ni sur les Kurdes, ni sur les Grecs. Les Turcs ont le souci d'une certaine respectabilité et ne vont pas se lancer de façon inconsidérée dans l'aggravation de l'un ou l'autre de ces conflits. Ayant reçu la maire de Raqqa, nous sommes bien placés pour savoir que la situation des Kurdes est de toute manière extrêmement délicate. Je crois savoir que leurs relations avec les Turcs se sont un peu apaisées et je ne pense pas, monsieur Lecoq, que ce qui a été convenu dans le cadre de la procédure d'adhésion puisse nuire de quelque façon que ce soit à ceux qui, comme vous l'avez justement rappelé, ont été nos alliés dans la lutte contre Daech. Cependant, je propose que notre commission soit extrêmement vigilante, dans les mois qui viennent, à d'éventuels dérapages d'Ankara.

Article 1^{er} : Autorisation de la ratification du protocole au traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la République de Finlande, signé à Bruxelles le 5 juillet 2022.

La commission adopte l'article 1^{er} non modifié.

Article 2 : Autorisation de la ratification du protocole au traité de l'Atlantique Nord sur l'accession du Royaume de Suède, signé à Bruxelles le 5 juillet 2022.

La commission adopte l'article 2 non modifié.

Elle adopte ensuite l'ensemble du projet de loi sans modification.

Informations relatives à la commission

En clôture de sa réunion, la commission désigne :

- **Mme Amélia Lakrafi**, rapporteure sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de l'État du Qatar établissant un partenariat relatif à la sécurité de la Coupe du Monde de football de 2022, signé à Doha le 5 mars 2021 (n° 4) ;
- **Mme Ersilia Soudais**, rapporteure sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification du Protocole d'amendement à la convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (n° 5) ;
- **M. Alain David**, rapporteur sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Kosovo relatif à l'emploi des membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre (n° 6) ;
- **Mme Brigitte Klinkert**, rapporteure sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à la restructuration de la plate-forme douanière de Saint-Louis - Bâle sur l'autoroute A35, signé à Berne le 31 mars 2021 (*sous réserve de son dépôt*) ;

- **M. Pierre-Henri Dumont**, rapporteur sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à la coopération sur les questions de sûreté maritime et portuaire s'agissant spécifiquement des navires à passagers dans la Manche, signé à Paris le 26 juillet 2021 (*sous réserve de son dépôt*) ;
- **M. Hubert Julien-Laferrière**, rapporteur sur la proposition de nomination, à venir, du directeur général de l'Agence française de développement (AFD) par le Président de la République.

La séance est levée à 12 h 35

Membres présents ou excusés

Présents. - M. Carlos Martens Bilongo, M. Jean-Louis Bourlanges, M. Jérôme Buisson, Mme Eléonore Caroit, Mme Mireille Clapot, M. Pierre Cordier, M. Alain David, M. Pierre-Henri Dumont, M. Frédéric Falcon, Mme Elsa Faucillon, M. Thibaut François, Mme Maud Gatel, Mme Olga Givernet, Mme Marine Hamelet, M. Joris Hébrard, M. Alexis Jolly, Mme Brigitte Klinkert, M. Arnaud Le Gall, M. Jean-Paul Lecoq, M. Vincent Ledoux, M. Frédéric Petit, M. Kévin Pfeffer, M. Jean-François Portarrieu, Mme Laurence Robert-Dehault, Mme Ersilia Soudais, Mme Michèle Tabarot, Mme Sabine Thillaye, Mme Laurence Vichnievsky, M. Lionel Vuibert, Mme Estelle Youssouffa

Excusés. - M. Louis Boyard, M. Sébastien Chenu, Mme Julie Delpech, M. Olivier Faure, M. Meyer Habib, M. Hubert Julien-Laferrière, Mme Amélia Lakrafi, M. Tematai Le Gayic, Mme Marine Le Pen, M. Roland Lescure, Mme Emmanuelle Ménard, M. Nicolas Metzdorf, M. Bertrand Pancher, Mme Mathilde Panot, M. Éric Woerth