

OTAN

# Sommet de l'Otan de Bucarest : Europe/États-Unis

Henri de GROSSOUVRE

Le plus grand Sommet de l'Otan s'est tenu à Bucarest en avril 2008. À l'occasion de son discours d'ouverture, le président Bush a rappelé que l'entrée de l'Ukraine et de la Géorgie dans l'Otan était une priorité de Washington. Par une action conjointe franco-allemande concertée avec Moscou, Kiev et Tbilissi se sont pourtant vus refuser le statut de candidat officiel. Il s'agit là d'un événement historique illustrant le déclin géopolitique relatif des États-Unis.

Pour la première fois depuis la création de l'Otan, les États-Unis ont été mis en échec sur un objectif prioritaire qu'ils s'étaient fixé : en l'occurrence l'adhésion de la Géorgie et de l'Ukraine. Il s'agit là du fait le plus marquant du Sommet de Bucarest, ce que l'histoire devrait retenir comme un échec historique, curieusement ignoré de la plupart des commentaires médiatiques. Ce Sommet peut être ainsi considéré comme le révélateur d'une tension accrue entre les États-Unis et la Russie, accompagnée de nouvelles divisions européennes paralysant la marge de manœuvre de l'Union. L'UE est bloquée par une nouvelle crise Est-Ouest dont la manifestation la plus aiguë est constituée par la récente reconnaissance russe de l'indépendance de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie.

## **LES PRIORITÉS DU PLUS GRAND SOMMET DE L'HISTOIRE DE L'OTAN : ÉLARGISSEMENT ET AFGHANISTAN**

Les Roumains furent fiers d'accueillir du 2 au 4 avril 2008 « le plus grand Sommet de l'histoire de l'Otan à Bucarest (...), pas moins de 3 000 hauts délégués, 3 500 journalistes et environ 7 000 militaires

Sommet de l'Otan  
de Bucarest :  
Europe/États-Unis

(...) <sup>(1)</sup>. En plus des 26 États membres de l'Alliance, les 23 pays qui font partie du Partenariat pour la Paix y ont en effet participé, ainsi que les donateurs financiers internationaux comme le Japon et les dirigeants de l'UE et de l'ONU. Le président russe était également présent, il s'agit là de la première participation concrète russe à un Sommet officiel de l'Otan. Celui-ci avait pour objectifs l'élargissement et l'Afghanistan. Les États-Unis voulaient en premier lieu obtenir le statut de candidat officiel pour l'Ukraine et la Géorgie, c'est-à-dire la participation de ces deux pays au plan d'action pour l'adhésion à l'alliance (*MAP*) <sup>(2)</sup>. Ce processus dure en général quatre ans, deux ans pour remplir les exigences du *MAP* et deux ans pour que l'alliance invite ensuite officiellement à être admis dans l'organisation. Les adhésions de l'Arym (Macédoine), de l'Albanie, et de la Croatie étaient aussi inscrites à l'ordre du jour. La Croatie et l'Albanie sont invitées à rejoindre l'Otan d'ici environ un an, mais la Grèce s'oppose à l'adhésion de la Macédoine tant que cette dernière ne changera pas de nom.

Habituellement les États-Unis « préparaient » leurs alliés aux décisions qu'ils souhaitaient prendre deux à trois mois avant les sommets. Dans le cas de celui de Bucarest, neuf mois avant sa tenue, le secrétaire d'État américain à la défense, Robert Gates, avait envoyé une lettre ouverte à l'Allemagne dans laquelle il reprochait à Berlin de stationner ses troupes dans le Nord de l'Afghanistan alors qu'États-Uniens et Britanniques se font tuer dans les zones de conflits du Sud du pays. Comme nous le verrons, les deux priorités du Sommet de Bucarest, élargissement et Afghanistan sont ici liées par l'Allemagne qui va jouer un rôle clé dans le refus d'accorder le statut de candidat à l'Ukraine et à la Géorgie, décision déjà arrêtée un mois avant le Sommet durant la réunion de préparation du 6 mars 2008. Un rapport du Congrès américain publié peu avant le Sommet commençait à préparer l'opinion à l'échec : « Tout porte à croire que les alliés européens concentreront leurs efforts, pendant cette période, sur l'amélioration de leurs relations avec la Russie (...) Certains alliés estiment notamment qu'il est nécessaire tout d'abord de renforcer la sécurité énergétique avant de délivrer des invitations d'adhésion à l'alliance à de nouveaux candidats ».

---

(1) Agence *Rompres*, Bucarest, 19 septembre 2007.

(2) *MAP* : *Membership Action Plan*.

Sommet de l'Otan  
de Bucarest :  
Europe/États-Unis

Le premier jour du Sommet George W. Bush, à la surprise générale, déclare « indépendamment de ce que pense la Russie, l'Otan doit être ouverte à toutes les nations européennes (...) La position de mon pays est claire : l'Otan devrait accepter la Géorgie et l'Ukraine dans le programme de préparation *MAP* ». À l'occasion d'un dîner du Sommet, à côté des représentants de la France, de l'Allemagne de l'Italie, et du Benelux, la Roumanie argumente également pour une adhésion rapide de l'Ukraine et de la Géorgie. Lors des autres élargissements, la Russie avait été impliquée dans le processus, une ligne rouge semble avoir été franchie. À l'issue du Sommet, l'Otan est divisée entre anciens et nouveaux membres et Georges Bush a poussé une alliée pourtant sûre, Angela Merkel, dans le camp des amis du président russe. Les positions radicales des néo-conservateurs ont été contre-productives tout comme elles l'avaient été lors de la guerre en Irak. Certains analystes comme l'Américain Immanuel Wallerstein pensent même que Georges Bush restera dans l'histoire comme le président qui a provoqué la formation d'un axe Paris-Berlin-Moscou <sup>(3)</sup>.

Pourtant la presse fut étonnamment discrète sur l'événement historique du Sommet de Bucarest. Les deux principaux quotidiens français, *Le Monde* et *Le Figaro*, lors du Sommet titrent sur tout sauf sur l'Ukraine et la Géorgie : « M. Sarkozy s'expliquera sur le rapprochement avec l'Otan » (*Le Monde*, 1<sup>er</sup> avril) ; « La France envisage son retour dans l'Otan à partir de 2009 » (3 avril) ; « Pourquoi la Russie a peur de l'Otan ? » (17 avril) ; « La dernière rencontre Bush-Poutine à Sotchi » (*Le Figaro*, 4 avril), « Les États-Unis envisagent des renforts en Afghanistan » (5 avril) ; « Poutine et Bush pour un bouclier antimissiles commun » (7 avril) ; « Une alliance atlantique bien vivante après Bucarest » (10 avril). La presse allemande est quant à elle plus équilibrée, le *Süddeutsche Zeitung* titre par exemple « Bush ne peut imposer ses vues au sein de l'Otan » <sup>(4)</sup>, « L'Alliance en crise » <sup>(5)</sup>, « Président sans diplomatie » <sup>(6)</sup>. L'agence AP allait même jusqu'à souligner que le ministre des Affaires étrangères allemand « Steinmeier s'oppose frontalement aux États-Unis » <sup>(7)</sup>, titre repris par plusieurs médias allemands.

---

(3) Immanuel Wallerstein : « *Bush's geopolitical Legacy* », 1<sup>er</sup> février 2005 ([www.paris-berlin-moscou.org](http://www.paris-berlin-moscou.org)).

(4) « *Bush kann sich in der Nato nicht durchsetzen* », *Süddeutsche Zeitung*, 3 avril 2008.

(5) « *Bündnis in der Krise* », *Süddeutsche Zeitung*, 3 avril 2008.

(6) « *Präsident ohne Diplomatie* », *Süddeutsche Zeitung*, 3 avril 2008.

(7) « *Steinmeier stellt sich offen gegen die USA* », AP, 2 avril 2008.

Sommet de l'Otan  
de Bucarest :  
Europe/États-Unis

## L'ALLEMAGNE ET LA FRANCE À L'ORIGINE DE LA DÉCISION

L'action conjointe de Paris et Berlin est à l'origine du refus d'accorder le statut officiel de candidat à l'Ukraine et à la Géorgie, mais le véritable artisan de ce refus est l'Allemagne, et plus particulièrement le ministre des Affaires étrangères allemand, Franck-Walter Steinmeier. Lors de la formation de l'axe Paris-Berlin-Moscou<sup>(8)</sup> (2003-2006) la France et son ministre des Affaires étrangères, Dominique de Villepin, avaient joué un rôle moteur et l'Allemagne, puis la Russie, avaient successivement rejoint les positions françaises. Dans le cas du Sommet de Bucarest, l'inverse s'est produit, l'Allemagne était en première ligne et la France a « suivi ». Il est important de le souligner car l'Allemagne s'émancipe de plus en plus depuis sa réunification. Pour la première fois depuis la fin de la guerre froide, elle a la possibilité de mener une politique étrangère conforme à ses intérêts propres. Parallèlement l'Allemagne investit dans « les technologies de souveraineté » et les protège par les récentes lois réservant un droit de véto gouvernemental en cas de prise de participation majoritaire d'investisseurs étrangers. Nous constatons une montée en puissance de l'Allemagne dans le secteur spatial par laquelle l'agence spatiale allemande (le DLR), les industriels, et le gouvernement coordonnent étroitement leur action. Il n'est pas anodin de constater que l'ancien directeur de campagne de M<sup>me</sup> Merkel, Johannes von Thadden, soit actuellement le responsable des relations politiques et du *lobbying* chez EADS Astrium Allemagne.

Le ministre Steinmeier a déclaré avant le Sommet de Bucarest au *Leipziger Volkszeitung* : « Après le conflit sur la souveraineté du Kosovo, il n'est pas nécessaire de détériorer notre relation avec la Russie par une candidature future de l'Ukraine et de la Géorgie à l'Otan ». Pourtant la chancelière Merkel est considérée comme une amie sûre de Washington mais elle doit compter, d'une part avec son partenaire SPD, et d'autre part avec les milieux d'affaires allemands influents souhaitant ménager leurs intérêts économiques en Russie. Une tension est née entre M<sup>me</sup> Merkel et son ministre des Affaires étrangères de l'opposition frontale de Steinmeier à la volonté de

---

(8) Voir Henri de Grossouvre : « La Russie nouvel arbitre européen ? », *Revue Outre Terre*, 2007/2, n° 19, p. 41 (formation de l'axe Paris-Berlin-Moscou).

Sommet de l'Otan  
de Bucarest :  
Europe/États-Unis

Washington, mais la chancelière n'a pu, ou pas voulu, s'y opposer. Franck-Walter Steinmeier est une personnalité politique allemande respectée et appréciée. Il assure aussi la fonction de vice-chancelier de la grande coalition entre les conservateurs et les sociaux-démocrates actuellement au pouvoir en Allemagne. Ce fils de menuisier a adhéré à la *SPD* en 1976 et a étudié la science-politique et le droit. En 1993, il devient chef de cabinet de Gerhard Schroeder qu'il suit lors de la victoire du *SPD* en 1998 et devient secrétaire d'État à la chancellerie puis chef des services de renseignement.

### **L'UE À 27 EST BLOQUÉE ENTRE SON ALLIÉ AMÉRICAIN TRADITIONNEL ET LE PARTENAIRE RUSSE**

La question russe est au cœur de la division des pays de l'Otan et du renouveau de la tension Est-Ouest dont le dernier acte, à l'heure où nous écrivons, est la reconnaissance par la Russie de l'indépendance de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie. Face à la condamnation occidentale quasi unanime de la Russie essayons de reconstituer la généalogie de cette crise. Pour les anciens membres de l'UE, particulièrement pour la France, l'Allemagne et l'Italie, la Russie est un partenaire économique majeur. Elle est aussi semble-t-il — la plupart des diplomates de ces pays le reconnaissent en privé — un partenaire culturel et civilisationnel garant de la pérennité de notre culture et de l'autonomie continentale européenne sur la scène internationale du XXI<sup>e</sup> siècle. Sur le plan opérationnel enfin, « le cadre d'action de demain sera l'Eurasie, et l'Europe aura besoin d'y manœuvrer »<sup>(9)</sup> (Irnerio Seminatore).

D'une manière générale, ce que certains appellent improprement une nouvelle guerre froide trouve son origine dans l'encerclement progressif de la Russie sur son flanc Ouest et en Asie centrale par Washington et par l'Otan. « Depuis la fin de l'URSS, les États-Unis, et divers *lobbies* d'autres pays influents à Washington, ont poussé à l'élargissement de l'Otan pour achever de refouler la Russie »<sup>(10)</sup>. Les analystes lucides savaient qu'à partir du moment où le domino de « l'humiliation du Kosovo » (Dominique de Villepin) tombait, celui

(9) Irnerio Seminatore : « Une autre stratégie pour l'Europe », *Défense nationale et sécurité collective*, novembre 2007.

(10) Hubert Védrine : « L'option atlantiste-occidentaliste », *Défense nationale et sécurité collective*, novembre 2007.

Sommet de l'Otan  
de Bucarest :  
Europe/États-Unis

des provinces géorgiennes suivrait. Le Kosovo était une province d'un État théoriquement souverain, la Serbie, comme les provinces géorgiennes dépendaient de la Géorgie. Ce « deux poids deux mesures » dans un espace géographique et temporel restreint n'était pas tenable. En prenant l'initiative d'une intervention armée en Ossétie du Sud et en misant sur une *Blitzkrieg*, la Géorgie a offert à la Russie l'occasion de répondre à l'indépendance du Kosovo. La mention du « conflit sur la souveraineté du Kosovo » par le ministre Steinmeier avant le Sommet de Bucarest ne doit rien au hasard. Pourtant, la Russie n'a aucun intérêt à un conflit avec l'UE en raison des débouchés énergétiques que nous lui assurons, elle a intérêt à un rapprochement et à une fin de crise. Si on juge la crise russo-géorgienne à l'aune des règles démocratiques occidentales, il ne faut tout de même pas oublier que la Géorgie consacre 25 % de son budget à l'armement, il s'agit là de la part la plus importante de tous les pays de l'OSCE alors que la Géorgie est en même temps un des plus pauvres avec un revenu mensuel moyen de 150 dollars par habitant. En outre, un pays armé et financé par les États-Unis, notamment par l'*Open Society Institute* de George Soros, aurait-il pris la décision d'intervenir militairement en Ossétie du Sud sans l'accord de Washington ? Les Russes ont obtenu dans cette crise le soutien officiel du président kazakh Nurusultan Nazarbayev et le soutien tacite des pays du groupe de Shanghai formé de la Chine, de la Russie, du Kazakhstan, du Kirghizstan, du Tadjikistan et de l'Ouzbékistan <sup>(11)</sup>.

Le projet américain de bouclier antimissiles (BAM) sur le sol de l'UE et aux portes de la Russie est le point d'orgue de l'encerclement de la Russie. Le glissement sémantique opéré à partir de la naissance du BAM révèle d'ailleurs sa fonction première, les dénominations postérieures servant à justifier le projet aux yeux des alliés. Le BAM a d'abord été présenté outre-Atlantique comme assurant la protection exclusive du territoire américain, puis comme assurant celles des troupes des États-Unis stationnées sur le vieux continent, et enfin comme assurant la protection des États-Unis et de ses alliés. Comme le souligne Olivier Kempf <sup>(12)</sup>, le radar tchèque doit jouer le rôle le plus important, il permettrait de surveiller en permanence les deux bases de missiles russes donnant ainsi aux « États-Unis une capacité

(11) Voir *Asia Times*, 30 août 2008, M. K. Bhadrakumar, « *Russia remains a Black Sea power* ».

(12) Olivier Kempf : « Retour de la question russe, retour de la question européenne », *Défense nationale et sécurité collective*, novembre 2007.

Sommet de l'Otan  
de Bucarest :  
Europe/États-Unis

de première frappe antiforces, selon un accord bilatéral hors donc du Forum de l'Otan ! ». Toutefois, le nouveau *SS-27/Topol-M* étant mobile l'efficacité du radar tchèque est à relativiser.

Redevenue une priorité des enjeux stratégiques des États-Unis, la Russie est d'ores et déjà un partenaire économique majeur de l'UE. Elle se positionne ainsi en arbitre sur plusieurs terrains. Aujourd'hui le discours antirusse se focalise sur son régime insuffisamment démocratique. Au temps de la guerre froide, Alexandre Soljenitsyne s'interrogeait sur ce qui conduisait « les milieux influents en Occident à laisser croire que communisme et Russie ne font qu'un, que l'idéologie et le système communistes sont une spécificité russe, comme les *zakouskis* ou les ballets du Bolchoï »<sup>(13)</sup>. Aujourd'hui la Russie a définitivement tourné le dos au communisme et on peut légitimement se demander si la diabolisation récurrente de la Russie ne trouve pas son origine dans le potentiel d'autonomie politique et économique qu'elle représente pour le continent européen, tout en lui ouvrant des débouchés sur la région montante du XXI<sup>e</sup> siècle : la zone pacifique.

## LE SOMMET DE 2009 À STRASBOURG-KEHL

Ironie du sort, après cette mise en échec historique de Washington par Paris et Berlin, à Bucarest, le Sommet du soixantenaire de 2009 sera organisé conjointement par la France et l'Allemagne et aura lieu dans l'Eurodistrict transfrontalier de Strasbourg-Kehl.

Le maire de Strasbourg, Roland Ries, ne manquera pas à cette occasion de promouvoir son ambitieux et nécessaire projet d'Eurodistrict franco-allemand réunissant la Communauté urbaine de Strasbourg (CUS) et son pendant d'Outre-Rhin, le Kreis de l'Ortenau. Ce projet est une priorité majeure du maire de Strasbourg, il veut obtenir pour cet Eurodistrict franco-allemand un statut administratif et fiscal propre. Il s'agit là d'atteindre la masse critique nécessaire à la capitale européenne *de facto* coupée petit à petit depuis le XIX<sup>e</sup> siècle de la rive droite du Rhin, de bénéficier du soutien réel et actif de Paris et de Berlin au développement du rôle européen de Strasbourg et enfin d'attirer les sièges sociaux des grandes entreprises. L'intégration économique européenne est une réussite, l'intégration politique stagne dans

---

(13) Alexandre Soljenitsyne : *L'erreur de l'Occident*, Grasset, 1980.

Sommet de l'Otan  
de Bucarest :  
Europe/États-Unis

une Europe à 27 divisée sur la finalité de l'Union. Bruxelles pourrait rester la capitale économique de l'Union, mais Strasbourg a vocation à devenir la capitale d'une Europe politique qui ne pourra passer que par une Avant-Garde formée de quelques volontaires autour de l'Europe carolingienne et de pays clés d'Europe centrale <sup>(14)</sup>.

L'organisation binationale d'un Sommet est une première dans l'histoire de l'Otan, dont la réforme et la finalité sont à l'ordre du jour. L'option souhaitée par Washington d'une Otan globale, c'est-à-dire d'une alliance mondiale des démocraties aux valeurs libérales occidentales, serait une Otan plus coercitive que coopérative qui provoquerait de nouvelles divisions au sein de ses membres et entraînerait une réaction russe si elle en était exclue. Les actuelles structures dérivées du Conseil Otan-Russie fonctionnent mal.

Il sera aussi question à Strasbourg-Kehl du bouclier anti-missiles (BAM), autre sujet susceptible de susciter divisions et confrontations au sein et à l'extérieur de l'Alliance. Enfin, le président Sarkozy a confirmé à Bucarest que la France pourrait réintégrer le commandement militaire intégré de l'Alliance atlantique au Sommet franco-allemand de 2009, si suffisamment de progrès sont réalisés sur l'Europe de la défense : « Laissons cheminer l'Europe de la défense, et nous continuerons à cheminer vers l'Otan. Je le redis, ce sont les deux en même temps, pas l'un ou l'autre, attendons le Sommet de Strasbourg-Kehl ». Le président français semble donc vouloir que la France rejoigne une Otan réformée ce qui aurait une tout autre signification et une toute autre allure qu'un simple retour dans l'Otan, lequel serait vécu par nos partenaires mondiaux comme un alignement. Le général de Gaulle avait lui-même envisagé entre 1958 et 1964 la possibilité d'une France dans l'Otan avec un triumvirat formé des États-Unis, de la Grande-Bretagne et de la France. Aujourd'hui, est-ce que Nicolas Sarkozy aura la volonté et les moyens de donner à la France un rôle aussi important dans l'Otan ? Quant aux postes de commandements européens qu'obtiendrait la France, ils sont aujourd'hui principalement répartis entre la Grande-Bretagne et l'Allemagne ; souhaitent-elles les partager ?

---

(14) Voir à ce sujet la publication du Forum Carolus préfacée par François Loos, alors ministre de l'Industrie : *Pour une Europe européenne, une Avant-Garde pour sortir de l'impasse* ; Éditions Xenia, 2007.

Sommet de l'Otan  
de Bucarest :  
Europe/États-Unis

## CONCLUSION

Le Sommet de Bucarest est avant tout révélateur du *hiatus* entre la puissance réelle des États-Unis et les prétentions de Washington. Si la Géorgie faisait aujourd'hui partie de l'Otan le conflit actuel aurait tout simplement, par le jeu des alliances, entraîné une guerre mondiale. La nouvelle tension entre les États-Unis et la Russie, ainsi que les velléités d'émancipation européenne qui l'accompagnent marquent un changement des rapports de forces nés au lendemain de la seconde guerre mondiale. Les États-Unis sont encore la puissance dominante, mais ont commencé leur déclin ; la Russie s'est remise de l'effondrement de l'URSS, a relevé son économie et est à nouveau capable de jouer un rôle international, la région Pacifique est en pleine croissance économique et démographique. L'UE à 27, quant à elle, compte économiquement, mais demeure un nain politique sur la scène internationale. Les diplomaties nationales des grands pays européens continuent à compter, sans qu'elles disposent de la masse critique nécessaire pour réellement jouer un rôle global.

L'indépendance du Kosovo, le Sommet de Bucarest et la crise géorgienne démontrent aussi, malheureusement, que les positions contradictoires des membres de l'Union paralysent son action extérieure. Le lundi 1<sup>er</sup> septembre 2008, la présidence française de l'Union, cédant à la pression polonaise et à celle de Condoleezza Rice, a décidé de reporter la séance de négociation de la Commission prévue le 16 septembre sur l'important accord de coopération entre l'UE et la Russie qui aurait dû constituer l'un des points forts de la PFUE. Cet accord est pourtant vital pour le partenariat entre l'UE et la Russie, il devait constituer les relations entre Bruxelles et Moscou en définissant précisément les modalités de notre partenariat économique énergétique. Cet accord aurait ouvert la voie d'une Russie se rapprochant de nos règles économiques. L'UE à 27 se voit amenée à prendre des décisions opposées à ses intérêts. Les anciens membres de l'Union, comme la France, l'Allemagne ou l'Italie, estiment que la Russie est leur partenaire naturel tandis que les nouveaux membres la perçoivent comme une menace.

Au-delà de la crise géorgienne, il importe surtout que ni les pays membres, ni l'UE, ne se laissent instrumentaliser par la Russie ni par les États-Unis et ne mènent une politique qui ne soit conforme à

Sommet de l'Otan  
de Bucarest :  
Europe/États-Unis

leurs intérêts propres. Force est malheureusement de constater que l'Europe à 27 aboutit à des compromis dépourvus d'efficacité opérationnelle.

La dernière publication du Forum Carolus <sup>(15)</sup>, « Pour une Europe européenne, une Avant-garde pour sortir de l'impasse » plaide pour la création d'une Europe politique par un nombre restreint de membres de l'UE désirant aller de l'avant tout en laissant la porte ouverte aux membres qui souhaiteraient les rejoindre ultérieurement. Malheureusement les dernières décisions de la PFUE prouvent que les positions contradictoires des 27 sur la finalité de l'UE et sur le choix de ses partenariats freinent la construction politique européenne. Si l'avant-garde de pays volontaires ne peut plus se créer au sein de l'Union et de ses institutions, elle devra alors voir le jour à l'extérieur de l'Union et peut être alors en opposition à elle.

**Henri de GROSSOUVRE**

Henri de Grossouvre est directeur du Forum Carolus ([www.forum-carolus.org](http://www.forum-carolus.org)) et président de Paris-Berlin-Moscou ([www.paris-berlin-moscou.org](http://www.paris-berlin-moscou.org)).

---

(15) *Think tank* européen à Strasbourg ([www.forum-carolus.org](http://www.forum-carolus.org)).