



**Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale
Assemblée européenne intérimaire de la sécurité et de la défense**

DOCUMENT A/1761

4 décembre 2001

QUARANTE-SEPTIÈME SESSION

Nouveaux développements en Russie, en Bélarus et en Ukraine

RAPPORT

présenté au nom de la Commission politique
par M. Hancock, rapporteur

ASSEMBLÉE DE L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE
ASSEMBLÉE EUROPÉENNE INTÉRIMAIRE DE LA SÉCURITÉ ET DE LA DÉFENSE
43, avenue du Président-Wilson, 75775 Paris Cedex 16
Tél. 01.53.67.22.00 – Fax 01.53.67.22.01
E-mail : assembly@weu.int
Internet : <http://www.weu.int/assembly>

Nouveaux développements en Russie, en Bélarus et en Ukraine

RAPPORT¹

*présenté au nom de la Commission politique²
par M. Hancock, rapporteur*

TABLE DES MATIÈRES

RECOMMANDATION N° 697

sur les nouveaux développements en Russie, en Bélarus et en Ukraine

EXPOSÉ DES MOTIFS

(présenté par M. Hancock, rapporteur)

I. Introduction

II. La Russie

1. Les relations avec l'Union européenne
2. Les relations avec l'UEO
3. Les relations avec l'OTAN
4. La politique intérieure
5. La situation économique
6. Le conflit en Tchétchénie
7. Développement récents dans la politique étrangère de la Russie
 - (a) Généralités
 - (b) Les relations avec la Chine
 - (c) Les relations avec la Géorgie
8. La Russie et la coalition contre le terrorisme international
9. La Communauté des Etats indépendants (CEI)
10. Conclusion

¹ Adopté à l'unanimité par la commission le 6 novembre 2001.

¹ *Membres de la commission* : M. Marshall (président) ; MM. Behrendt, Blaauw (vice-présidents); M. Baumel, Mme Bolognesi (remplaçant : *Manzella*), Sir Sydney Chapman (remplaçant : *Hancock*), MM. *Clerfayt*, Dias, Mme Durrieu, MM. Ehrmann, Eyskens, Fayot, Floros, *Guardans I Cambó*, Haack, Hordies, Hornhues, Lord Kirkhill, MM. Kotsonis, Lacão, Lemoine, *Liapis*, van der Linden, Martínez Casañ, Mme Paoletti Tangheroni, *Piscitello*, Lord Ponsonby (remplaçant : *Vis*), MM. Provera, *de Puig*, *Puche Rodríguez*, *Roseta*, Schmitz, Sterzing, Timmermans, *Wray*, Zacchera (remplaçant : *Malgieri*), N ...

Membres associés : MM. Adamczyk, Akçali, Mme Akgönenc, MM. Bielecki, Eörsi, Mme Fossli, Mme *Gülek*, MM. Gundersen, Irtemcelik, Jaluvka, Kasal, Lobkowicz, Pálsson, Pastusiak, Pokol, Zielinski, N...

N.B. *Les noms des participants au vote sont indiqués en italique.*

III. L'Ukraine

1. Les relations entre l'Ukraine et la Russie
2. Les relations avec le GUOAM
3. Les relations avec l'Union européenne
4. Les relations avec l'OTAN
5. La démocratie et l'Etat de droit
6. Le commerce des armes en Ukraine
7. Les migrations clandestines
8. La République de Crimée
9. La situation politique
10. La situation économique

IV. Le Bélarus

1. Les élections présidentielles de septembre 2001
2. La situation économique
3. La situation intérieure
4. Les relations avec la Russie
5. Les relations avec l'OTAN et l'UE
6. Conclusion

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

ADDENDUM

PROJET DE RECOMMANDATION

sur les nouveaux développements en Russie, en Bélarus et en Ukraine

AMENDEMENTS

RECOMMANDATION n° 697¹***sur les nouveaux développements en Russie, en Bélarus et en Ukraine***

L'Assemblée,

- (i) Notant que sous la direction du Président Poutine, le gouvernement russe s'est lancé résolument dans un vaste programme visant à mettre toute une série de lois et pratiques en conformité avec les normes internationales, ce qui est considéré par les institutions et organisations internationales financières et autres comme une démarche positive, mais reconnaissant que, malgré ces progrès indéniables, il reste beaucoup à faire ;
- (ii) Considérant qu'à la suite des tragiques événements du 11 septembre 2001, la Russie a pris un certain nombre d'initiatives en matière de politique étrangère qui offrent à la communauté euro-atlantique une occasion historique d'asseoir ses relations avec ce pays sur des bases entièrement nouvelles ;
- (iii) Notant que la Russie, qui considère toujours le Traité sur les missiles antibalistiques (ABM) de 1972 comme un important facteur de stabilité dans le monde, a montré qu'elle était disposée à adapter ce traité afin de permettre aux Etats-Unis de mettre en œuvre un programme d'essais jugé essentiel pour le développement d'une défense antimissile (MD) ;
- (iv) Sachant, d'une part, que la Russie s'efforce d'obtenir un accord sur des réductions mutuelles considérables des arsenaux américains et russes, ce qui ramènerait le nombre des ogives nucléaires à un niveau inférieur aux 3 500 prévues par l'Accord START 2, lequel n'est pas encore entré en vigueur, et d'autre part, que les Etats-Unis semblent aussi disposés à procéder à des réductions substantielles de leur arsenal nucléaire ;
- (v) Sachant que la Russie tient à obtenir la reconnaissance de sa position en tant que rempart contre la propagation des mouvements islamiques extrémistes en Europe ;
- (vi) Se félicitant des décisions prises récemment par la Russie, d'une part d'abandonner la base d'écoutes de Lourdes, à Cuba, d'autre part de résilier son contrat de location de la base navale située dans la baie de Cam Ranh au Vietnam, qui constituent un signe important de sa détermination à tirer un trait définitif sur la guerre froide et à bâtir une relation nouvelle avec les Etats-Unis ;
- (vii) Considérant que le partenariat énergétique envisagé entre l'UE et la Russie pourrait constituer une importante contribution à la politique de diversification des sources d'approvisionnement en énergie pratiquée par l'UE, tout en permettant à la Russie de mieux exploiter ses ressources énergétiques ;
- (viii) Consciente de l'objectif poursuivi par la Russie de jouer un rôle plus visible dans les accords sécuritaires européens, susceptibles de dépasser le cadre des responsabilités géographiques et contractuelles de l'OTAN ;
- (ix) Considérant que l'Europe et les Etats-Unis devront faire preuve d'imagination, dans leurs propositions, afin de répondre à la nouvelle approche audacieuse adoptée par la Russie dans les relations internationales ;
- (x) Considérant que l'Occident et la Russie devront déployer ensemble des efforts résolus en matière de coopération afin de mettre en place, pour le Caucase et l'Asie centrale, des accords sécuritaires qui soient fiables et de nature à susciter la confiance ;
- (xi) Confirmant le rôle essentiel joué par une Ukraine stable et indépendante en tant que partenaire européen pour le maintien de la stabilité et de la sécurité dans la partie orientale de l'Europe et son importance pour la paix et la sécurité de l'ensemble de l'Europe ;

¹ Adoptée à l'unanimité par l'Assemblée le 4 décembre 2001 au cours de la neuvième séance, sur la base du projet de recommandation amendé.

- (xii) Notant toutefois que la tâche incombant à l'OTAN et à l'UE de forger des liens plus étroits avec l'Ukraine est gravement mise en péril par l'absence de progrès, de la part de ce pays, lorsqu'il s'agit de faire siennes des valeurs telles que la démocratie pluraliste, le respect de l'Etat de droit, la mise en place de marchés libres et ouverts, la liberté politique et celle de la presse ;
- (xiii) Considérant comme une tâche essentielle de l'UE, du Conseil de l'Europe et de l'OSCE, de fournir à l'Ukraine des conseils et une formation afin de l'aider à mettre sur pied une société civile, à adopter des lois efficaces et à les appliquer correctement ;
- (xiv) Consciente qu'en dépit de sa situation géographique – accès facile à la mer Noire et frontières avec un certain nombre de pays d'Europe centrale – l'Ukraine demeure fortement dépendante des marchés russes pour son développement économique et qu'à l'heure actuelle, plus de 80 % de ses besoins énergétiques sont satisfaits par la Russie, ce qui l'expose inévitablement à l'influence politique de ce pays ;
- (xv) Consciente qu'il n'y aura peut-être jamais d'Etat russo-biélorusse unifié, mais que, pour un certain nombre de raisons pratiques, il est vraisemblable que le traité de 1999 sur la création de l'Union aboutisse à une étroite coopération entre les deux pays, notamment dans les domaines des finances et de l'économie, de l'industrie, et de la politique étrangère et de défense ;
- (xvi) Observant que la politique d'isolement pratiquée ces dernières années à l'encontre du Bélarus ne s'est pas révélée efficace ;
- (xvii) Considérant que les élections présidentielles de septembre 2001, bien que profondément entachées d'irrégularité, ont néanmoins permis l'émergence de forces politiques et sociales véritablement attachées aux valeurs et aux principes démocratiques ;
- (xviii) Considérant que, dans un avenir proche, le Bélarus deviendra inéluctablement un Etat frontalier de l'UE et que, pour la Russie, il est aussi le plus important pays de transit vers l'Europe occidentale, ces deux motifs ne pouvant que conduire l'UE à intensifier ses relations avec le Bélarus ;
- (xix) Notant qu'en raison de leur dépendance économique et énergétique, le Bélarus comme l'Ukraine auront peut-être fatalement besoin, pendant un certain temps, de se rapprocher de la Russie, avant de trouver, avec l'aide de l'actuelle direction russe, plus imaginative et plus entreprenante, leur place légitime dans le cadre plus large des organisations euro-atlantiques ;
- (xx) Considérant que, compte tenu des objectifs déclarés de la Russie de renforcer le dialogue et la coopération avec l'UE sur les questions politiques et de sécurité, de développer plus avant le partenariat énergétique avec l'UE et d'établir un espace économique européen commun, le Bélarus et l'Ukraine n'auront pas d'autre choix que d'adopter une politique similaire ;
- (xxi) Se félicitant du renouveau et de l'intensification de la coopération dans le cadre du Conseil conjoint permanent OTAN-Russie, en vertu duquel les deux partenaires se sont engagés à construire un partenariat plus solide, dans l'intérêt de la sécurité et de la stabilité dans la zone euro-atlantique ;
- (xxii) Soutenant fermement la détermination manifestée par l'OTAN et par la Russie de modifier le climat de leurs relations et de continuer à élargir leur coopération à la suite des attentats terroristes perpétrés le 11 septembre 2001 à New York et Washington ;
- (xxiii) Mécontente du caractère superficiel de la réponse faite par le Conseil au paragraphe 2 de la Recommandation n° 677 et estimant, à la lumière des initiatives prises par le Président Poutine en matière de politique étrangère après le 11 septembre 2001, qu'il y a lieu de développer un dialogue nourri avec la Russie pour examiner la coopération dans les domaines de la politique générale et des armements, questions d'intérêt mutuel qui revêtent une grande importance pour les deux parties,

RECOMMANDE AU CONSEIL

1. D'examiner, de concert avec les Directeurs nationaux de l'armement et le GAEO, l'opportunité d'une comparaison des besoins de l'Europe occidentale et de ceux de la Russie pour la prochaine génération d'équipements de défense et les possibilités de coopération technique et industrielle entre les deux parties en matière de développement et de production de nouveaux équipements de défense,

étant entendu que pour l'heure, l'état des relations entre l'Europe occidentale et la Russie constitue une occasion unique d'intensifier la coopération et le dialogue mutuels ;

2. De demander à l'UE de poursuivre l'intensification du dialogue et de la coopération avec la Russie sur les questions politiques et de sécurité, en mettant notamment l'accent sur :

- l'évolution de la situation en Bélarus, Moldova et Ukraine, où la sécurité, la stabilité et le développement économique sont dans l'intérêt mutuel des deux parties ;
- la situation dans les Balkans, où les deux parties seront peut-être amenées à partager des responsabilités pour le maintien de la paix et dans d'autres domaines si, à la suite d'autres engagements sécuritaires, les Etats-Unis retirent ou réduisent leurs troupes présentes au Kosovo et en Bosnie-Herzégovine ;
- la situation dans le Caucase, où un certain nombre de conflits non résolus à l'intérieur et au-delà des frontières de la Russie risquent de déstabiliser davantage la région ;

3. De demander à la Russie de se montrer plus entreprenante en insistant pour que des formules d'autonomie soient trouvées pour faire face aux situations de séparatisme que connaissent la Moldavie, la Géorgie et l'Azerbaï djan.

EXPOSÉ DES MOTIFS

(présenté par M. Hancock, rapporteur)

I. Introduction

1. Malgré les profondes transformations qu'elle a connues au cours des dix dernières années et bien qu'elle ait perdu une partie de son statut d'antan, la Russie est toujours une puissance majeure, ne serait-ce qu'en raison de son arsenal nucléaire, de sa superficie et de sa position géostratégique, et demeure un partenaire essentiel dans toute tentative de construction d'une architecture européenne de sécurité. Les suites des attentats terroristes du 11 septembre et les activités liées à la mise en place d'une coalition contre le terrorisme international ont confirmé le rôle qui est le sien dans tout dispositif visant à assurer la sécurité et la stabilité du monde, en particulier sur le continent eurasiatique. Grâce à son action politique rapide et courageuse, le Président Poutine a pu donner à la politique étrangère russe une nouvelle impulsion ainsi qu'une importance et un poids politiques accrus. L'UE se préparant à s'élargir vers l'Est, ce qui la rapprochera des frontières de la Russie, elle accorde logiquement un intérêt grandissant à l'établissement de relations et d'une coopération plus étroites avec une Russie stable, démocratique et économiquement prospère.

2. Cet intérêt avait déjà été clairement exprimé par la signature de l'accord de partenariat et de coopération entre la Russie et l'UE en 1994, l'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe en 1995 et la signature de l'Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles entre l'OTAN et la Fédération de Russie en 1997.

3. Bien que les relations entre l'UEO et la Russie n'aient jamais été institutionnalisées au niveau ministériel, des réunions de haut niveau ont été organisées régulièrement entre l'une et l'autre depuis 1995. Depuis 1996, l'Assemblée a des contacts et des échanges de vues réguliers avec des représentants de la Douma russe et du Conseil de la Fédération. En application d'une précédente directive de l'Assemblée², le présent rapport se propose de présenter une mise à jour des développements intervenus en Russie. Dans le même temps, il examinera l'évolution récente en Bélarus et en Ukraine, dont les rebondissements politiques internes ont suscité l'inquiétude des démocraties d'Europe occidentale tandis que, pour un certain nombre de raisons évidentes, ces pays se sont rapprochés de la Russie.

II. La Russie

1. Les relations avec l'Union européenne

4. Le rapport sur les relations avec la Russie, adopté par la commission en mai 2000, expose l'état des relations entre l'UE et la Russie à cette date. Depuis, les deux partenaires ont poursuivi les principaux axes de leur coopération. Il s'agit plus précisément de dialogue et de coopération sur des questions politiques et de sécurité, incluant la gestion de crise, le partenariat dans le domaine de l'énergie et l'espace économique européen commun.

5. Le Conseil européen de Stockholm a autorisé la Banque européenne d'investissement à fournir à la Russie des prêts pour financer des projets spécifiquement écologiques. Le démarrage d'un dialogue, au niveau ministériel, sur les questions de justice et de police, la reprise du dialogue entre ministres des finances ainsi que l'amorce d'un échange de vues sur Kaliningrad sont considérés comme autant d'autres signes positifs.

6. Les 15 et 16 juin, lors du sommet de Göteborg, l'UE a exprimé son inquiétude à propos de l'indépendance des médias en Russie, et a rappelé que, pour le partenariat UE-Russie, la liberté d'expression et le pluralisme de l'information étaient des principes démocratiques et des valeurs déterminantes.

7. Après le sommet de Göteborg, dans le cadre d'un programme de coopération avec l'UE en matière de non-prolifération et de désarmement visant à garantir la sûreté nucléaire et aider à la

² Directive n° 113, adoptée le 5 décembre 2000.

destruction d'armes chimiques, de nouvelles initiatives ont été prises pour la mise en oeuvre d'une action commune remontant à 1999.

8. Le Conseil a reconnu que des progrès substantiels avaient été accomplis en Russie au cours de la dernière décennie en ce qui concerne l'Etat de droit, les institutions publiques et la société civile, mais que des lacunes importantes subsistaient, notamment dans les domaines de l'application de la loi, du fonctionnement du système judiciaire et de l'indépendance de l'information.

9. A la suite des attaques terroristes perpétrées le 11 septembre 2001, un sommet entre l'UE et la Russie s'est tenu le 3 octobre 2001 à Bruxelles, qui a porté avant tout sur les quatre sujets suivants :

- Les deux partenaires ont décidé de renforcer leur coopération pour combattre le *terrorisme international*. Ils ont convenu, dans le cadre des structures et organes prévus par l'Accord de partenariat et de coopération, d'étudier les conditions et dispositions pour faciliter les échanges d'informations relatives aux activités et aux mouvements d'individus ou de groupes appartenant à des réseaux terroristes, à la livraison d'armes et d'explosifs et aux nouvelles formes de terrorisme, notamment aux menaces que représentent les armes nucléaires, biologiques et chimiques.
- Le dialogue et la coopération sur *les questions politiques et de sécurité* seront intensifiés et porteront essentiellement sur les aspects les plus opérationnels en rapport avec les thèmes d'actualité politique internationale. En plus des mécanismes de consultation déjà en place, il a été décidé, en fonction des événements, d'organiser des réunions ponctuelles entre le Comité politique et de sécurité (COPS) ou son Président et la Russie, y compris au niveau des ambassadeurs. Par ailleurs, des réunions mensuelles auront lieu entre la *Troïka* du COPS et la Russie, pour faire le point sur les consultations en matière de prévention et de gestion des crises. Il a aussi été annoncé que les modalités d'une éventuelle participation de la Russie à des opérations de gestion des crises, de nature civile ou militaire, seraient développées en fonction des avancées de la PESD.
- Afin d'élaborer le concept d'*Espace économique européen commun*, il a été décidé de mettre en place un groupe commun de haut niveau, siégeant deux fois par an, et mandaté pour étudier la possibilité de renforcer les relations entre l'UE et la Russie par une plus grande intégration économique et une harmonisation plus étroite des législations. Par la suite, le Président Poutine a exprimé l'espoir que ce dialogue renforcé et régulier sur des questions politiques et de sécurité pourra déboucher, à l'avenir, sur la création d'une structure permanente UE-Russie couvrant l'intégralité des enjeux de sécurité en Europe.
- Pour ce qui est de la préparation d'un *partenariat énergétique UE/Russie*, les deux partenaires ont considéré que la phase initiale, analytique, du dialogue était achevée, et qu'il convenait de passer de la phase préparatoire à la phase politique pour prendre les décisions nécessaires. Des progrès tangibles devraient être obtenus dans un certain nombre de domaines, incluant l'amélioration de la base légale en Russie pour la production et le transport de l'énergie, ainsi que la mise au point de l'accord sur le partage de la production. Certaines nouvelles infrastructures de transport d'énergie, comme le gazoduc Yamal-Europe qui traverse le Bélarus et la Pologne, devraient être reconnues d'intérêt commun et d'autres initiatives devraient être envisagées. Un comité de haut niveau, chargé du suivi des progrès sur ces différents dossiers, soumettra un premier rapport au printemps suivant.

10. Pendant la réunion au sommet, l'UE a aussi clairement indiqué qu'en tant que principal partenaire commercial de la Russie, elle appuyait l'objectif russe de devenir membre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Elle a décidé de donner un nouvel élan à ce processus en préparant, d'ici à la fin de l'année, une liste exhaustive de ses prétentions envers la Russie. Les principaux obstacles à la demande d'adhésion de la Russie, déposée en 1993, sont liés à la nécessaire adaptation de la législation commerciale, à la réduction des subsides à l'agriculture, à la suppression des barrières tarifaires et au respect des droits de propriété intellectuelle.

11. Il semble que l'UE ait fait le bon choix à l'égard de la Russie. La Russie présente actuellement encore des faiblesses, est confrontée à de graves problèmes socio-économiques et pèse peu sur les

développements internationaux. L'UE doit aider la Russie, car la sécurité à long terme de l'Europe exige une Russie prospère. La bonne intégration de la Russie est un préalable à la création d'une Europe sûre et stable.

2. Les relations avec l'UEO

12. Les premiers contacts entre l'UEO et la Russie remontent à 1989, à l'époque soviétique. Après le démembrement de l'Union soviétique en 1991, la Russie n'avait guère accordé d'importance à l'UEO. C'est seulement en 1994 qu'elle a commencé à manifester un regain d'intérêt pour l'Organisation, avec laquelle elle a souhaité intensifier le dialogue et établir des relations spéciales. La Russie espérait alors retrouver son rôle de grande puissance, pouvoir influencer l'évolution de la politique européenne de sécurité et de défense et, ainsi, peser sur le processus décisionnel européen. La proposition du ministre russe des affaires étrangères, M. Primakov, d'étudier des formules permettant d'institutionnaliser les relations entre l'UEO et la Russie a été rejetée par le Secrétaire général de l'UEO, qui préférait maintenir le statu quo. L'absence de statut officiel n'empêche pas la Russie d'entretenir avec l'UEO de nombreux contacts, politiquement nécessaires et souhaités. Comme il ressort des rapports précédents adoptés par cette commission, des rencontres régulières sont organisées depuis 1995 entre le Secrétariat général de l'UEO, le Représentant permanent de la présidence en exercice et l'Ambassadeur de Russie à Bruxelles. De même, des contacts ont été établis entre le Conseil permanent et l'Ambassadeur de Russie à Bruxelles. Des entretiens ont également lieu avec des membres éminents du gouvernement russe en visite, tandis que le Secrétaire général de l'UEO ainsi que les représentants de la présidence ont effectué des visites en Russie³. En juin 1996, le Comité des présidents de l'Assemblée a décidé d'inviter régulièrement des parlementaires russes en tant qu'observateurs aux sessions de l'Assemblée. Leur présence aux réunions des principales commissions de l'Assemblée – toujours comme observateurs – est également prévue ainsi que leur participation aux colloques. De plus, des rencontres entre membres de l'Assemblée de l'UEO et leurs collègues de la Douma et du Conseil de la Fédération sont organisées régulièrement. Néanmoins, les relations établies par l'Assemblée avec le Parlement russe reposent jusqu'à ce jour sur des invitations ponctuelles⁴.

3. Les relations avec l'OTAN

13. Depuis la présentation du dernier rapport de la Commission politique sur la Russie⁵, les relations entre la Russie et l'OTAN ont été pleinement rétablies au sein du Comité permanent conjoint, et ce dernier a siégé à nouveau au niveau ministériel en décembre 2000 et en mai 2001. Il a abordé de très nombreuses questions, en particulier concernant les armes nucléaires, les réformes de la défense et la prolifération, même si on peut sincèrement douter que des questions de fond aient été traitées dans une telle enceinte ou que l'OTAN soit réellement désireuse de partager dès maintenant la prise de décision et de donner un vrai rôle à la Russie⁶.

14. Le 3 octobre 2001, le Président Poutine a rencontré à Bruxelles le Secrétaire général de l'OTAN, Lord Robertson, pour discuter de la meilleure manière de renforcer la coopération OTAN-Russie. Lord Robertson a déclaré que plusieurs domaines de coopération entre la Russie et l'OTAN avaient été identifiés, certains résultant de la nécessité de relever le défi du terrorisme. Il faut noter que sur la question de l'élargissement de l'OTAN, la position de la Russie reste inchangée.

15. Le 2 octobre 2001, Le Conseil permanent conjoint OTAN-Russie a discuté des modalités de consultation et de coopération éventuelle entre la Russie et l'OTAN pour combattre la menace globale pesant sur la sécurité et la stabilité.

³ « La Russie et la sécurité européenne », rapport présenté par M. Blaauw, Document 1722, 15 novembre 2000.

⁴ « Les relations de l'UEO avec la Russie », rapport présenté par M. Martínez, Document 1603, 28 avril 1998.

⁵ « La Russie et la sécurité européenne », rapport présenté par M. Blaauw, Document 1722, 15 novembre 2000.

⁶ William Hopkinson, « Elargissement : une nouvelle OTAN » (page 46), Institut d'études de sécurité de l'UEO, Paris, octobre 2001.

16. Les communiqués émanant des dernières réunions entre l'OTAN et la Russie débordent de paroles chaleureuses et de bonnes intentions, mais ils manquent quelque peu de substance, et les deux partenaires auront du mal à être à la hauteur des attentes qu'ils suscitent.

17. Dans une récente intervention, Sergueï Ivanovitch Kislyak, Ambassadeur de la Russie auprès de l'OTAN, a reconnu qu'il fallait encore aborder des questions de fond. Il a précisé que des thèmes très importants, allant bien au-delà des sujets évoqués par le Comité permanent conjoint, devaient être traités dans le cadre du dialogue entre l'OTAN et la Russie. L'OTAN et la Russie ne partagent aucune responsabilité et ne prennent aucune décision commune. Il n'y a pas encore de véritable confiance, pas plus qu'il n'existe une Europe sans ligne de fracture. Il a reconnu que la rencontre du 3 octobre entre le Président Poutine et le Secrétaire général de l'OTAN, Lord Robertson, avait introduit une nouvelle qualité dans les relations.

18. Les événements du 11 septembre ont mis à mal les vieux clichés concernant la sécurité et poussé à une coopération plus concrète pour répondre aux nouveaux défis. L'Ambassadeur Kislyak a réitéré son désir de coopérer, mais a souligné qu'il ne voulait pas d'une coalition sur la base de l'article 5. Il a plaidé pour une relation égalitaire, pour un changement d'attitude et insisté pour que l'OTAN ne consulte pas seulement la Russie une fois les décisions prises⁷.

4. *La politique intérieure*

19. Après l'ère de Boris Eltsine qui, sur la fin de son mandat, ne semblait plus capable de remplir son rôle de chef d'Etat et de prendre des décisions cohérentes et rationnelles, l'élection de M. Poutine en mars 2000 comme Président russe a ouvert la voie à une plus grande stabilité intérieure. M. Poutine avait entre autres le soutien des hommes d'affaires, de l'armée et surtout du FSB, l'organisation qui a succédé au KGB. Pendant la première année de son mandat, le nouveau Président a consolidé son pouvoir, notamment en restructurant l'administration du territoire russe qu'il a divisé en sept districts fédéraux et à la tête desquels il a nommé des hommes proches de lui. Le but était de renforcer le contrôle central en général et tout particulièrement le contrôle de l'application des lois et même de la constitution à la périphérie de ce vaste pays. La nomination de ces envoyés présidentiels a été le fruit de la refonte de l'administration russe la plus radicale depuis l'adoption de la nouvelle Constitution en 1993. Ce nouveau système a déjà produit des résultats positifs et la menace d'implosion du pays a disparu, mais le Président et le gouvernement fédéral sont encore loin de contrôler totalement toutes les régions.

20. En mars 2001, le Président Poutine a désigné de nouveaux ministres aux portefeuilles de la défense, de l'intérieur et de l'énergie nucléaire. Il a nommé un nouveau directeur de la police fiscale et Gazprom a été dotée également d'un nouveau directeur, Alexei Miller, chargé notamment de remettre de l'ordre dans les comptes de la société. Le commissaire aux comptes a publié un rapport indiquant que 90% des privatisations effectuées depuis 1994 étaient illégales⁸. Il a également dressé l'inventaire des cas de corruption au sein de l'administration russe. Une loi sur le blanchiment d'argent est en passe d'être adoptée. Depuis le début de 2001, le Président a entamé une réforme importante de la législation ainsi que des réformes structurelles, le tout facilité par une meilleure entente entre le gouvernement et la Douma. L'application de la nouvelle législation restera pendant un certain temps problématique en Russie en raison du manque de ressources administratives ainsi que de l'inefficacité et de la corruption de la bureaucratie.

21. En dépit de ces efforts positifs, le gouvernement va néanmoins devoir affronter de graves difficultés dans les années qui viennent. La pauvreté est toujours omniprésente. Les salaires moyens sont encore très bas et la situation se dégrade sérieusement dans les services publics. L'éducation et la santé publique sont les victimes les plus flagrantes de la rigueur budgétaire. Le manque de moyens financiers est aussi à l'origine d'une détérioration alarmante des logements sociaux et la crise de l'énergie, qui a touché les régions d'Extrême-Orient et de la Sibérie orientale l'année dernière, risque de se répéter cette année avec des conséquences encore plus dramatiques.

⁷ *Nouvelles atlantiques*, N° 3332, 26 octobre 2001.

⁸ *Le Monde*, 29 juin 2001.

5. La situation économique

22. Depuis ces deux dernières années, l'économie russe semble bel et bien avoir surmonté la crise économique de 1998. Le produit national brut, qui avait encore chuté en 1998 de 4,9%, a augmenté de 5,4% en 1999 et de 8,3% en 2000. Pour 2001, on prévoit une croissance d'environ 5%. Grâce à la flambée des prix pétroliers, au lieu d'un déficit financier qui devait être de 5% du PIB en 1998, on prévoit désormais un excédent de 2% pour 2001. Les réserves de devises étrangères ont triplé, atteignant 37,5 milliards de dollars depuis le début de l'an 2000, tandis que la dette de l'Etat a pratiquement diminué de moitié, passant de 94% du PIB à 50% depuis la fin de 1999. Les finances publiques sont saines et le pays dégage un excédent commercial de 60 milliards de dollars⁹. La part de l'industrie dans le produit national s'élève à 38,4%, celle des services à 55,2% et celle de l'agriculture à 6,4%. Bien que cette croissance semble avoir été nourrie par le prix élevé du pétrole – l'exportation d'énergie représente 58,7% des exportations russes – c'est surtout la hausse de la demande intérieure qui a alimenté la croissance. Il va de soi qu'une chute des prix pétroliers pourrait avoir des incidences très négatives sur l'économie et le budget de l'Etat. Les destinations principales des exportations russes sont l'Allemagne (9%), les Etats-Unis (7,2%), l'Italie (7%), le Bélarus (5,4%), la Chine (5,1%) et l'Ukraine (4,9%). En ce qui concerne les importations, c'est également l'Allemagne qui vient en tête (11,5%), suivie par le Bélarus (11,1%), l'Ukraine (10,8%), les Etats-Unis (8%), le Kazakhstan (6,5%) et l'Italie (3,6%). L'assainissement des finances publiques amorcé en 1999 (excédent de 2,2% du budget fédéral) a continué en 2000, tandis que les perspectives pour 2001 restent positives, vu les réformes fiscales entamées au début de cette année. Néanmoins, le taux de l'inflation reste très élevé : pour 2001, on attend environ 22%, alors que le gouvernement avait prévu un taux de 12%. Le service de la dette extérieure, qui s'élevait en 2000 à 163 000 millions de dollars, grève lourdement le budget. De nombreux observateurs et le gouvernement lui-même estiment que le paiement de la dette nationale aux crédateurs du Club de Paris posera problème en 2003, date à laquelle la Russie devra rembourser 18 milliards de dollars. D'autres points faibles sont le mauvais état de l'infrastructure – centrales, ponts, voies ferrées, etc. – et la faiblesse du secteur bancaire qui est, d'après un banquier allemand, le plus grand obstacle au développement de l'économie russe¹⁰. Les observateurs constatent que la Russie n'a pas su exploiter les avantages conjugués des prix élevés du pétrole et de la dévaluation. De plus, malgré sa stabilité politique actuelle, ses réformes structurelles et la reprise de la croissance enregistrée depuis 1999, la Russie est peu attrayante pour les investisseurs étrangers en raison du flou de la législation, du manque de stabilité du rouble et de l'incertitude concernant la libre disposition des profits¹¹.

6. Le conflit en Tchétchénie

23. En dépit de l'offensive terrestre contre les rebelles tchétchènes, qui a commencé en septembre 1999 et empêché les régions voisines comme le Daghestan ou l'Ingouchie d'être contaminées par les mouvements indépendantistes, la situation en Tchétchénie ne semble pas encore maîtrisée. Contrairement aux informations précédemment fournies par le gouvernement, l'armée russe n'a toujours pas réussi à défaire les forces rebelles. Les accrochages demeurent fréquents et il se passe rarement une semaine sans que des soldats soient tués dans des embuscades, mais il est aussi souvent fait état d'abus de pouvoir de la part de l'armée, accusée de brutalités, de torture et d'enlèvements. La Russie a été sévèrement critiquée pour ses exactions par des organisations internationales comme le Conseil de l'Europe. C'est ainsi qu'en mars 2000, l'envoyé de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe au Daghestan, en Tchétchénie et en Ingouchie a condamné « les sérieuses violations des droits de l'homme et les crimes de guerre commis » de part et d'autre. Le gouvernement reconnaît désormais officiellement que la conduite de l'armée russe en Tchétchénie doit être examinée et des procédures pénales ont été entamées contre des militaires russes en Tchétchénie. Notons néanmoins que la suspension du droit de vote de la Russie à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, décidée en avril 2000, a été entre-temps levée sans que la situation se soit sensiblement améliorée. A la suite des attentats du 11 septembre dernier à New York et à Washington, et de la décision prise par

⁹ *The Economist*, 12 mai 2001.

¹⁰ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25 septembre 2001, page 18.

¹¹ Tous les chiffres cités proviennent du *Country Report Russia* de *The Economist Intelligence Unit*.

la Russie d'apporter son appui à la coalition contre le terrorisme international, cette dernière a demandé à l'Occident de revoir son jugement sur le conflit en Tchétchénie et de reconnaître la pertinence de la revendication russe d'y mener une guerre contre le terrorisme.

24. Le 24 septembre 2001, le Président Poutine a proposé à tous les combattants tchétchènes et à tous les acteurs politiques concernés d'arrêter immédiatement tout contact avec « les terroristes internationaux et leurs organisations » et d'entrer, dans les 72 heures, en relation avec les représentants du gouvernement fédéral. Au moment de la rédaction de ce rapport, les négociations n'ont pas encore commencé et les représentants du Président Poutine et du leader indépendantiste Aslan Maskhadov ne se sont toujours pas mis d'accord pour se rencontrer. Les combats en Tchétchénie se poursuivent sans faiblir, coûtant, chaque semaine ou presque, la vie à des dizaines de victimes. Les Tchétchènes continuent à tendre des embuscades aux Russes et à attaquer les postes de commandement (kommendaturas), tandis que les troupes russes persévèrent dans leur sauvagerie. Prises d'otages, massacres, pillages et torture sont toujours le lot quotidien.

25. Une nouvelle perception du conflit entre la Russie et les Tchétchènes semble, en effet, le prix à payer pour les Etats-Unis et l'Europe s'ils veulent obtenir le soutien de la Russie dans l'alliance contre Ben Laden – le responsable présumé des attentats aux Etats-Unis. D'autre part, il semble qu'en Russie même, le camp de ceux qui veulent gagner ce combat se renforce. Les attentats semblent avoir conforté cette idée. Selon un sondage publié fin septembre, la proportion de Russes qui veulent que l'opération militaire continue est de 41%, alors qu'elle était de 36% en juillet. Dans le même temps, la proportion de personnes favorables à des négociations a baissé, passant de 53% à 44%¹².

26. Le gouvernement n'est pas sans savoir que l'issue du conflit en Tchétchénie sera forcément déterminante pour l'étendue et les limites de l'influence de la Russie dans le Caucase. La Russie a le droit de protéger son intégrité territoriale et de combattre le terrorisme. Les mouvements islamistes radicaux wahhabite et autres exploitent incontestablement le conflit en Tchétchénie afin de réaliser leur objectif de créer dans le nord du Caucase un Etat strictement islamique, contrevenant aux principes des droits de l'homme et de la société civile, comme c'est déjà le cas en Afghanistan avec le régime des talibans.

27. Mais on peut continuer à se demander si les capacités et méthodes utilisées par la Russie ne conduisent pas plutôt à une intensification du conflit qu'à son règlement. Des forces armées, censées combattre le terrorisme, mais qui, en fait, terrorisent souvent la population civile, ne peuvent que renforcer la résistance contre le gouvernement qu'elles envoient. Qui sème le vent récolte la tempête.

7. Développement récents dans la politique étrangère de la Russie

(a) Généralités

28. Le gouvernement russe est conscient des limites de sa capacité à influencer sur le cours des événements mondiaux, mais il sait aussi que, pour diverses raisons, il a un rôle à jouer qui ne saurait être ignoré.

29. En effet, la Russie détient toujours un arsenal nucléaire considérable et efficace et est un membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies. En outre, elle dispose de moyens pour peser sur la situation dans les pays voisins sur ses frontières à l'ouest et au sud.

30. La direction actuelle de la Russie est sincèrement désireuse de resserrer ses liens avec l'Europe occidentale et avec les Etats-Unis, mais pas à n'importe quel prix. Consciente du fait que de nombreux alliés nourrissent des doutes face à l'unilatéralisme croissant des Américains, la Russie s'est prononcée contre ce dernier et s'est efforcée de promouvoir le multipolarisme. Par ailleurs, la Russie, à moins qu'elle n'entreprenne des efforts déterminés pour se moderniser, se renforcer et continuer à se développer, est parfaitement consciente des effets négatifs que la tendance irréversible vers la mondialisation pourrait avoir sur sa propre économie. Le Président Poutine a clairement précisé qu'il considèrerait le développement des relations économiques de la Russie avec le reste du monde comme hautement prioritaire.

¹² *Le Monde*, 3 octobre 2001.

31. Les relations avec ses voisins, où les forces motrices sont non seulement la poursuite du développement des relations économiques, mais aussi le renforcement de la sécurité et de la stabilité, constituent un autre élément important de la politique étrangère russe. Il va de soi qu'à la lumière des récents événements en Asie centrale, la menace d'une expansion du radicalisme islamique est une source de préoccupation que la Russie partage avec les anciennes républiques soviétiques dans la région.

32. Sous la direction du Président Poutine, de nombreux efforts ont été déployés pour améliorer les relations avec la Chine, avec l'UE, avec les Etats membres de l'UE et avec les Etats-Unis. Les activités récentes de la Russie dans le domaine de la politique étrangère donnent fortement l'impression que le pays nourrit de grandes ambitions en ce qui concerne l'évolution de ses relations avec l'Europe occidentale. Dans la stratégie qu'il a choisie pour mener la Russie vers une coopération étroite avec le reste de l'Europe, le Président Poutine n'est soutenu que par une minorité. Même s'il doit encore l'emporter sur un grand nombre de membres de l'élite politique et militaire de son pays, dont les mentalités datent de la période soviétique ou de la guerre froide, il jouit globalement d'une immense popularité au sein de l'électorat russe.

33. En ce qui concerne le but principal de la politique stratégique européenne de la Russie, M. Poutine a fait preuve d'une assurance accrue dans son discours de septembre 2001 devant le Bundestag quand il a dit :

« Personne ne met en doute la grande valeur des relations de l'Europe avec les Etats-Unis. Je pense néanmoins que l'Europe ne peut pas devenir un centre autonome et fort sans associer à ses propres capacités les ressources humaines, territoriales et naturelles de la Russie ainsi que son potentiel économique, culturel et militaire. (...) La Russie est un pays européen¹³. »

34. Outre le fait que la Russie essaie de retrouver une place prépondérante dans le système stratégique de l'Europe, elle semble aussi aspirer à une certaine forme d'intégration à long terme dans l'Union européenne – idée à laquelle adhèrent bon nombre d'Européens qui se voient de plus en plus dépendants des ressources énergétiques russes.

35. La volonté de la Russie de renforcer ses liens avec l'Europe s'est accompagnée d'un renforcement de ses relations avec quelques pays proches comme le Bélarus et l'Ukraine, qui font partie de ses principaux partenaires économiques. Elle a même conclu avec le Bélarus un traité d'union et le Président biélorusse Loukachenko ne semble pas exclure le retour du pays dans le giron russe.

36. Les discussions du 26 septembre entre la Russie et les membres de la CEI concernant la création d'une force de déploiement rapide commune¹⁴ ont constitué la manifestation la plus récente de la nouvelle détermination de la politique russe.

37. Malgré tous ces signes de montée en puissance, la position de négociation de la Russie face aux Etats-Unis reste néanmoins faible en ce qui concerne le Traité ABM de 1972. Ainsi, après avoir, dans un premier temps, rejeté en bloc le projet américain de développement d'un système antimissile qui constituait selon elle une violation de ce traité, elle se montre maintenant plus souple, la raison principale étant certainement qu'elle n'a pas les moyens de s'engager avec les Etats-Unis dans une nouvelle course aux armements. Le Président Poutine semble être parvenu à la conclusion qu'il n'a pas d'autre choix que de suivre les Etats-Unis et d'autoriser un ajustement du Traité ABM qui permettrait à ces derniers de mettre en œuvre un programme d'essais relatif à la lutte antimissile. Mais il a également fait clairement savoir qu'il attendait, en contrepartie de cette courageuse démarche, l'attribution à la Russie d'un rôle plus visible dans les accords sécuritaires européens et une très importante réduction mutuelle des arsenaux nucléaires américain et russe.

¹³ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27 septembre 2001.

¹⁴ *Financial Times*, 27 septembre 2001.

(b) Les relations avec la Chine

38. Sous la présidence de M. Poutine, la Russie a opéré un rapprochement avec la Chine, déjà amorcé avant les événements de septembre. Cette nouvelle relation a pris un nouvel élan grâce à la visite de Jang Zemin à Moscou, à la signature d'un traité d'amitié entre les deux pays et à la création de l'organisation pour la coopération de Shanghai dont les membres (la Chine, la Russie, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan, la Kirghizie et le Kazakhstan) aspirent à renforcer la sécurité dans leur région et à former ainsi un contre-pouvoir aux Etats-Unis dans cette partie du monde.

39. En Russie, une ambiguïté profonde subsiste dans les relations avec la Chine du fait qu'il s'agit de deux voisins vivant dans l'isolement et ayant en commun une longue histoire de conflits. Tandis que la Chine a un intérêt politique à établir des relations étroites avec la Russie, cette dernière cherche surtout à développer ses échanges commerciaux avec la Chine et s'attache en particulier à promouvoir les ventes d'énergie, d'avions de transport de passagers et d'armes.

40. Bien que les deux pays aient intérêt à maintenir des relations de bon voisinage, aucun des deux ne considère que l'autre puisse se substituer aux Etats-Unis.

41. La Chine est tributaire des marchés et des investissements américains pour entretenir sa croissance économique. Les échanges commerciaux entre la Chine et les Etats-Unis s'élèvent à plus de 110 milliards de dollars par an, contre 8 milliards pour les échanges Chine-Russie. La Russie s'inquiète des pressions démographiques et économiques que la Chine exerce dans ses territoires d'Extrême-Orient, où vivent 5 millions de Russes, contre 120 millions dans les provinces chinoises situées de l'autre côté de la frontière.

42. D'autre part, la Chine, principal importateur des armes russes, reste néanmoins un rival géopolitique potentiel et n'apprécie guère que M. Poutine se montre disposé à discuter du Traité ABM avec les Etats-Unis. Officiellement, les deux pays sont tombés d'accord pour s'opposer au projet américain de bouclier antimissile, mais, là aussi, avec des motivations différentes. La Russie, qui conserve un imposant arsenal nucléaire capable d'écraser un dispositif nucléaire limité, est donc beaucoup plus inquiète face à la défense antimissile américaine.

(c) Les relations avec la Géorgie

43. La Géorgie se plaint de subir de lourdes pressions de la Russie qui font partie, selon elle, d'une campagne d'intimidation de plus en plus appuyée, destinée à la punir d'avoir choisi une orientation occidentale. En décembre 1999, la Russie a accepté de retirer ses troupes de quatre bases militaires situées en Géorgie mais, invoquant des difficultés pratiques d'exécution de cette décision, elle est en train de revoir le calendrier des retraits, sans pour autant remettre en question ses engagements. La Russie a également mis en place un régime de visas pour les citoyens géorgiens, alors qu'aucun visa n'est requis pour les habitants de l'Abkhazie et de l'Ossétie du sud, régions sécessionnistes de la Géorgie. En outre, elle a demandé avec insistance le paiement de ses factures de gaz et d'électricité, et interrompu ses livraisons l'hiver dernier. L'introduction du régime des visas est sans doute liée au désir de la Russie d'intensifier le contrôle de ses frontières méridionales, tandis que le durcissement des conditions de paiement de l'énergie fournie entre peut-être dans le cadre d'une nouvelle recherche d'un meilleur rapport coût-efficacité pour sa politique énergétique, mais le gouvernement géorgien considère ces mesures comme répressives.

44. Les relations tendues entre les deux pays sont sans doute liées dans une large mesure au fait que la Russie s'inquiète de la prolongation du conflit en Tchétchénie et accuse depuis longtemps la Géorgie, qui a une frontière commune avec cette région, d'héberger des combattants tchéchènes.

45. Début octobre 2001, la Russie a déployé des troupes supplémentaires pour renforcer sa frontière avec la Géorgie, affirmant que l'agitation qui règne en Abkhazie, région géorgienne, constitue l'amorce d'un nouveau conflit sur son flanc sud, qui s'ajoute à celui de la Tchétchénie. La Russie soutient également que des « terroristes » aidés par la Géorgie, notamment des combattants tchéchènes, sont en train d'allumer un nouveau foyer en Abkhazie, région musulmane qui s'est séparée de la Géorgie en 1994 avec le soutien de la Russie et l'aide de combattants tchéchènes qui auraient été recrutés par cette dernière.

46. La situation en Géorgie ne laisse pas d'être préoccupante. Trois régions, l'Abkhazie, l'Ossétie du Sud et l'Adjarie, ne sont plus sous le contrôle du gouvernement central. Les négociations engagées sous l'égide des Nations unies entre l'Abkhazie et le gouvernement géorgien en vue d'adopter un statut d'autonomie pour l'Abkhazie à l'intérieur de la Géorgie sont dans l'impasse.

47. La Géorgie a accusé la Russie de soutenir l'attitude intransigeante de l'Abkhazie. Elle considère que la Russie mène une politique ambiguë car elle reconnaît, d'un côté, l'indivisibilité de la Géorgie et l'intangibilité de ses frontières, mais, de l'autre, se refuse à appuyer le déploiement d'une force internationale de maintien de la paix dans la région.

48. Depuis son indépendance, la Géorgie connaît une pauvreté et une corruption endémiques, son économie est en plein marasme et il n'y a guère de perspectives d'amélioration. Fin octobre 2001, le Président Chevardnadze a congédié l'ensemble du gouvernement à la suite d'un conflit interne provoqué par une descente de police dans les locaux d'une chaîne de télévision commerciale indépendante.

8. La Russie et la coalition contre le terrorisme international

49. Ces dernières années, comme l'attestent divers documents officiels, la Russie a perçu l'instabilité et les conflits régionaux dans la zone autour de ses frontières avec l'Asie comme une menace majeure contre sa sécurité et ses autres intérêts. Aux yeux de la Russie, cette menace est clairement en rapport avec les tendances expansionnistes du fondamentalisme islamiste et du terrorisme international. Ces différents éléments ont en effet joué un rôle dans le conflit séparatiste en Tchétchénie. La Russie a considéré l'Occident comme un allié potentiel dans le combat contre cette menace, et des responsables russes ont même suggéré l'organisation d'une opération conjointe contre Ben Laden en Afghanistan, mais l'Occident s'est montré très réservé à l'idée d'un soutien aux opérations russes, surtout en Tchétchénie. En effet, même si l'Occident reconnaît à la Russie le droit de défendre son intégrité territoriale, il a émis, et continue à émettre de vives objections contre les méthodes utilisées par les forces russes.

50. Même s'il est prématuré de vouloir tirer des conclusions définitives, les attaques terroristes perpétrées le 11 septembre à New York et à Washington ont ouvert une nouvelle ère dans les relations entre la Russie, les Etats-Unis et l'Alliance atlantique. Pour le Président Poutine, la constitution d'une coalition mondiale antiterrorisme lui a offert une occasion unique de reformuler les relations de la Russie avec l'Ouest sur la base d'un intérêt commun. Le 24 septembre 2001, le Président Poutine a déclaré que la Russie ouvrirait son espace aérien aux vols humanitaires américains, qu'elle partagerait ses renseignements, qu'elle participerait à des opérations de recherche et de sauvetage et qu'elle fournirait des armes aux forces anti-talibans présentes dans le nord de l'Afghanistan. Il a ajouté que la Russie n'avait aucune objection à ce que les Etats d'Asie centrale donnent aux Etats-Unis l'autorisation d'utiliser leurs terrains d'aviation.

51. Pour la première fois depuis la guerre froide, des troupes américaines stationnent sur le territoire de républiques de l'Asie centrale qui faisaient autrefois partie de l'Union soviétique. La Russie a contrecarré jusqu'à présent l'influence grandissante des Etats-Unis en Asie centrale, dans le Caucase et sur le pourtour de la mer Caspienne car elle préférerait garder cette région sous sa coupe. Les Etats ayant tenté de resserrer leurs liens avec les Etats-Unis ont souvent subi toute une série de mesures de rétorsion.

52. Les inquiétudes de la Russie face aux possibles tendances expansionnistes du fondamentalisme islamique et du terrorisme international semblent désormais l'emporter sur sa crainte de perdre de l'influence sur cette région.

53. Toutefois, force est de constater que la Russie n'avait guère le choix. Le 14 septembre 2001, le Ministre russe de la défense, Sergueï Ivanov, a déclaré «qu'il ne voyait pas la moindre justification à la possibilité, très peu vraisemblable, d'opérations militaires de l'OTAN sur le territoire des pays

d'Asie centrale », d'autant plus que cela « relèverait du Traité de Tachkent », un traité de sécurité collective qui lie certains pays membres de la Communauté des Etats indépendants¹⁵.

54. La tentative faite par la Russie de coordonner la réponse des républiques d'Asie centrale à la demande américaine de soutien et d'assistance dans sa lutte contre les terroristes en Afghanistan s'est soldée par un échec quand plusieurs républiques ont commencé à lui donner, à titre individuel, une suite favorable, à commencer par l'Ouzbékistan, qui aspire à un plus large appui dans son combat contre le mouvement islamique agissant, dans ce pays, à partir de bases situées en Afghanistan.. Seul le Tadjikistan, où un gouvernement fragile se maintient en place avec le concours de la Russie pendant que 20 000 hommes de troupe russes gardent sa frontière avec l'Afghanistan, est obligé de se plier aux désirs de la Russie.

55. Bien entendu, la Russie espère être récompensée pour son assistance dans la lutte antiterroriste. Elle veut que l'Occident considère la campagne menée en Tchétchénie comme partie intégrante de la lutte contre le terrorisme international. Les Etats-Unis et l'Allemagne ont d'ailleurs avancé une évaluation « nuancée » du conflit en Tchétchénie. La Russie plaide aussi instamment en faveur d'une intégration économique plus poussée par le truchement de son adhésion à l'OMC ; le représentant américain du commerce, Robert Zoellick, a répondu que la Russie pourrait devenir membre de l'OMC d'ici à la fin de 2002. L'UE a promis d'intensifier ses efforts pour aider la Russie, qui s'y est employée en vain les huit dernières années. En outre, le Président Poutine souhaite un resserrement de ses relations avec l'UE, une redéfinition de la sécurité collective en Europe, et une nouvelle relation stratégique avec les Etats-Unis.

56. La Russie maintient son opposition à un nouvel élargissement de l'OTAN, mais selon le Président Poutine, qui a pris la parole après sa rencontre avec le Conseil de l'Atlantique nord le 3 octobre, cette position pourrait être revue dans l'hypothèse d'une transformation de l'OTAN revendiquant une identité politique élargie avec la participation de la Russie à ce processus.

57. Pendant que se déroulait une activité diplomatique intense en vue de mettre sur pied la coalition antiterroriste, la Russie a également signé, le 2 octobre 2001, un accord de coopération militaire avec l'Iran qui prévoit l'achat de matériel militaire russe évalué à 300 millions de dollars par an pendant les cinq années à venir, ce qui fait de l'Iran le troisième principal acheteur d'armes russes après la Chine et l'Inde. La décision russe de reprendre en novembre 2000 les ventes d'armes à l'Iran a provoqué de vives protestations de la part des Etats-Unis, qui prétendent que l'Iran est impliqué dans le terrorisme, notamment par le biais de son soutien au Hezbollah. Le ministre russe de la défense a souligné que l'Iran avait un rôle crucial à jouer, aussi bien en matière de sécurité régionale que dans le domaine plus vaste de la promotion de la stabilité au Moyen-orient. La Russie aide l'Iran à construire une centrale nucléaire à Bushehr et projette d'en construire une deuxième.

58. Toutefois, il ne faut pas oublier que la participation de la Russie à la coalition antiterroriste est fragile. Si l'Occident ne saisit pas cette occasion pour modifier le schéma de ses relations avec la Russie, cette dernière pourrait alors se détourner de l'Occident et renforcer ses relations avec d'autres Etats, ou se replier sur elle-même. La Russie doit rester étroitement impliquée dans l'évolution des événements en Afghanistan, où la mise en place d'un futur gouvernement incluant des talibans serait contraire à ses intérêts.

9. La Communauté des Etats indépendants (CEI)

59. Lors de sa création, peu après l'effondrement de l'Union soviétique, certains ont considéré que la Russie voyait dans la Communauté des Etats indépendants une organisation à travers laquelle elle pourrait tenter de regagner de l'influence sur les républiques devenues récemment indépendantes de l'ex-Union soviétique. La CEI a été conçue comme une institution d'intégration économique et politique dans la période post-soviétique, et certains efforts en faveur de l'intégration, associés à des déclarations émanant de représentants du gouvernement russe relatives aux intérêts particuliers de la Russie vis-à-vis de son « étranger proche » ont réveillé les inquiétudes à la perspective d'une

¹⁵ *Financial Times*, 3 octobre 2001. En fait, sur les trois anciennes républiques soviétiques indépendantes ayant une frontière commune avec l'Afghanistan, seul le Tadjikistan est membre du Traité de Tachkent.

résurrection de l'Empire russe. Mais la CEI s'est avérée offrir un cadre propice au règlement des problèmes liés à l'héritage militaire de l'Union soviétique, à l'adoption de compromis et à la réduction des tensions dans le processus complexe et aux multiples facettes de la séparation.

60. L'Accord de Kiev, conclu en mars 1992, a créé un cadre institutionnel pour le rétablissement et le maintien de la paix dans la zone de la CEI, mais aucune des opérations menées depuis n'a satisfait aux exigences de cet accord, étant donné que la Russie a traité chaque conflit sur une base ad hoc. En 1992 également, plusieurs pays membres de la CEI (Arménie, Bélarus, Kazakhstan, Kirghizstan, Russie et Tadjikistan) ont signé un traité de sécurité collective connu sous le nom de Traité de Tachkent. En octobre 2000, ces pays ont conclu un nouvel accord visant à redonner vie au Traité de Tachkent, qui comporte des procédures juridiques concernant le déploiement de troupes d'un Etat membre dans un autre en cas d'actions communes contre une agression militaire.

61. De toute évidence, la CEI est actuellement une organisation inefficace et guère populaire, et même la Russie tend à minimiser son rôle. La Russie n'a pas pour ambition de recréer un empire, ce qui lui serait d'ailleurs impossible, étant donné les nombreuses forces centrifuges qui existent dans les anciennes républiques soviétiques désormais indépendantes. Elle a actuellement pour objectif de retrouver des alliés dans son voisinage immédiat et de veiller à ce que ces derniers ne lui fassent pas concurrence, ou ne menacent pas ses intérêts, et aussi qu'ils apportent leur soutien à la politique étrangère russe et ne fassent pas alliance avec des nations susceptibles de nuire à ses intérêts. Le Président Poutine s'efforce de réaliser cet objectif, de préférence par des contacts bilatéraux intenses plutôt que dans le cadre de la CEI. A cette fin, il accorde une attention toute particulière aux pays membres du groupe GOUAM (Géorgie, Ouzbékistan, Ukraine, Arménie, Moldova).

10. Conclusion

62. Depuis l'élection du Président Poutine, la Russie a retrouvé une certaine force et une confiance en elle qu'elle avait perdues surtout à la suite de la crise économique de 1998. Mais des réformes économiques urgentes sont toujours nécessaires et elle a encore un long chemin à parcourir avant de devenir un Etat authentiquement constitutionnel et démocratique. Le comportement de ses forces armées en Tchétchénie nous le rappelle.

63. Les attentats du 11 septembre dernier ont projeté l'Afghanistan et les pays de l'Asie centrale au cœur de l'actualité mondiale. En même temps, ils ont mis en évidence la position décisive de la Russie dans cette région. En effet, si l'Occident a accueilli avec soulagement l'adhésion de la Russie à la coalition contre le terrorisme et les propos conciliants de M. Poutine concernant l'élargissement de l'OTAN, la situation n'est pas sans danger. Malgré le démembrement de l'Union soviétique, la Russie demeure le plus grand pays du monde, avec des ressources énormes et des intérêts géopolitiques divers et parfois différents de ceux de l'Europe. Rappelons seulement le pacte militaire avec l'Iran, le rapprochement avec la Corée du Nord et la reconnaissance des élections en Bélarus.

64. A ce stade, alors qu'a été mise sur pied une vaste coalition, fragile, mais déterminée, contre la menace réelle d'un extrémisme mondial et d'un terrorisme de masse, tous les Etats concernés doivent avoir prioritairement à cœur le maintien en vie de cette coalition.

65. En ce qui concerne les relations de l'Occident avec la Russie, elles pourraient être caractérisées par une certaine retenue vis-à-vis de l'élargissement prochain de l'OTAN, et par des efforts plus fermes afin de construire, en pleine coopération avec la Russie, un régime de sécurité davantage digne de confiance et rassurant pour l'Ukraine, le Bélarus, la Moldova, le Caucase et l'Asie centrale. Il serait tout à fait déraisonnable de la part de l'Occident, et des Etats-Unis en particulier, de donner l'impression qu'ils tentaient de marginaliser la Russie dans une lutte d'influence stratégique sur ces régions.

66. Si l'objectif final est d'instaurer à long terme la stabilité en Asie centrale, la Russie et l'Occident devront, ensemble, encourager les réformes et la modernisation dans cette région. Composer avec les régimes autoritaires en place, alors que les systèmes claniques, la corruption officielle et l'incompétence gouvernementale sont omniprésents, ne ferait que créer une illusion de

stabilité assez comparable à la situation qui existe dans certains Etats de la péninsule arabe et dans son voisinage.

67. Il a été observé à juste titre que si les Etats-Unis s'impliquent à long terme dans des engagements de sécurité à l'égard du monde islamique, ils pourraient tôt ou tard retirer leurs troupes du Kosovo et de Bosnie-Herzégovine. Dans ce cas, l'UE devrait assumer ses responsabilités dans les Balkans, ce qui nécessiterait une coopération étroite avec la Russie. Par ailleurs, la coopération entre l'UE et la Russie est cruciale pour le développement économique et politique dans des pays comme le Bélarus, la Moldova et l'Ukraine.

68. Dans la politique qu'elle pratique envers ces pays, l'UE devrait accepter le caractère incontournable d'une influence russe majeure qu'elle devrait tenter de façonner et d'utiliser à bonnes fins plutôt que de l'éliminer. Si le but qu'elle poursuit est d'assurer la stabilité, la sécurité et le développement économique dans ces pays, elle n'y parviendra qu'en coopération avec la Russie. Si l'UE traite la Russie comme un enfant irresponsable à qui il faut faire la leçon, ou comme un concurrent dont l'influence doit diminuer, à l'instar de ce que les Etats-Unis semblent faire fréquemment, elle ne parviendra jamais à instaurer les liens amicaux avec la Russie qui sont vitaux pour la sécurité et la stabilité sur le continent européen¹⁶.

III. L'Ukraine

1. Les relations entre l'Ukraine et la Russie

69. Les relations de bon voisinage avec l'Ukraine font partie de la nouvelle stratégie russe à l'égard des anciennes républiques soviétiques. Pendant la seule année 2000, les Présidents russe et ukrainien se sont réunis huit fois. Ces rencontres soulignent la volonté de rapprochement stratégique de la Russie après les efforts de l'Ukraine pour obtenir le soutien des Occidentaux afin de contrebalancer l'influence russe. L'orientation pro-occidentale de l'Ukraine déplaît à la partie russe. Les traités successifs, la dépendance énergétique, la stratégie continue visant à ramener la « brebis égarée » dans le giron familial sont autant de signes de l'importance que la Russie accorde à cet ancien fleuron de l'URSS.

70. Lorsque le Président Koutchma s'est trouvé mêlé, l'année dernière, à un scandale politique en raison de sa prétendue implication dans l'assassinat d'un journaliste, le Président Poutine est venu à son secours. Il attendait logiquement un geste en retour et a demandé instamment à l'Ukraine – si elle ne pouvait aller jusqu'à se tourner vers la Russie – de s'efforcer au moins d'établir un meilleur équilibre dans ses relations avec l'Est et l'Ouest.

71. En fait, l'Ukraine est toujours liée de nombreuses manières à la Russie, son plus important partenaire commercial. Cette dernière satisfait à la plupart de ses besoins énergétiques et tous ses équipements militaires continuent d'être fabriqués en Russie. Les membres influents de l'oligarchie ukrainienne sont tous fortement liés, sur les plans financier et économique, avec la Russie. Les deux pays ont signé un certain nombre de traités, en janvier et février 2001, dont un accord sur le renforcement de la coopération militaire comportant 52 points. Dans le cadre des accords de défense et de sécurité, ils effectuent des exercices conjoints et mènent des activités militaires qui restent d'ampleur modeste, faute de moyens suffisants.

72. La nomination de l'ancien Premier ministre russe, Victor Tchernomyrdine, en tant qu'ambassadeur plénipotentiaire de la Fédération de Russie en Ukraine, s'inscrit dans cette logique de rapprochement et de tissage de liens de bon voisinage avec un des partenaires clés de la Russie. L'ambassadeur russe va également assumer la tâche de représentant pour le développement bilatéral dans le domaine de l'économie et du commerce¹⁷. Le choix d'une telle personnalité atteste de l'importance que l'Ukraine revêt pour la Russie. Notons toutefois que des relations de bon voisinage avec un grand pays n'impliquent pas nécessairement une conduite amicale de la part du partenaire qui a le plus de pouvoir.

¹⁶ Anatol Lieven dans le *Financial Times*, le 4 octobre 2001.

¹⁷ *Keesing's Record of World Events*, volume 47, No 5, 2001, page 44172.

73. En septembre 2000, Boris Tarassiouk, Ministre des affaires étrangères jugé trop favorable à l'Occident, a été remplacé par M. Zlenko. Ce limogeage avait été demandé par Moscou, ce qui montre clairement l'évolution des relations entre les deux pays.

74. Après la visite, en juillet 2001, du Secrétaire général de l'OTAN, Lord Robertson, à Kiev, l'ambassadeur de Russie en Ukraine, Victor Tchernomyrdine, a mis en garde le gouvernement ukrainien contre le recours à une politique de « neutralité » et exprimé son mécontentement face aux tentatives de l'Ukraine de se soustraire à l'influence russe. « Il est clair que le statut de neutralité d'un Etat tel que l'Ukraine peut nuire à ses intérêts stratégiques »¹⁸, a-t-il déclaré, apparemment soucieux d'encourager l'Ukraine à renforcer ses liens avec la Russie.

75. L'année dernière, la compagnie de gaz russe, Gazprom, irritée par l'incapacité de l'Ukraine de payer ses livraisons de gaz et accusant ce pays de voler, puis de revendre du gaz provenant des gazoducs, a mis en service un nouveau gazoduc vers l'Allemagne via le Bélarus et la Pologne, tout en cherchant des appuis pour un deuxième gazoduc qui passerait par le Bélarus, la Pologne et la Slovaquie. L'Ukraine importe près de 60 milliards de mètres cube de gaz de Russie et du Turkménistan, dont la moitié est fournie par Gazprom en échange du droit d'utiliser les gazoducs ukrainiens pour le transit.

76. Le 4 octobre 2001, l'Ukraine et la Russie sont convenues de restructurer la dette de l'Ukraine, s'élevant à 1,4 milliard de dollars, pour le gaz naturel russe fourni à la fin des années 1990. L'Ukraine dispose ainsi d'un délai de grâce de trois ans avant de commencer les remboursements et n'est plus soumise à l'interdiction de revendre le gaz russe. La restructuration de la dette fait partie d'un accord plus large, portant sur les conditions d'utilisation par la Russie des gazoducs ukrainiens, qui acheminent plus de 90 % des exportations de gaz russe vers l'Europe.

77. Des accords bilatéraux de coopération spatiale, aéronautique et énergétique ont été signés en février 2001 à Kiev avec la Russie. Les chefs d'Etat ont envisagé la constitution d'un consortium aéronautique et la construction d'un pont reliant la Russie à la péninsule de Crimée¹⁹.

2. Les relations avec le GUOAM

78. Il convient de mentionner, dans ce rapport, le groupe GUOAM, structure consultative souple entre plusieurs pays ; l'Ukraine a joué un rôle déterminant dans sa création et son développement.

79. En 1995, la Géorgie, l'Ukraine, l'Azerbaï djan et la Moldova ont créé le groupe GUAM, alliance politique, économique et stratégique destinée à renforcer l'indépendance et la souveraineté des républiques membres. L'Ouzbékistan est entré en 1999 dans le groupe, dont le sigle a été modifié en conséquence (GUOAM).

80. L'Ukraine considère le GUOAM comme un instrument politique important lui permettant de s'imposer en tant que leader régional et pivot de la stabilité et de la sécurité. L'Ukraine estime aussi que le GUOAM pourrait servir à renforcer la coopération dans les domaines de l'économie, de l'énergie et des transports, et lui donnerait accès au pétrole et au gaz de la mer Caspienne tout en développant son rôle en tant que pays de transit pour l'exportation du pétrole de la Caspienne vers l'Europe.

81. Les autres pays membres du GUOAM ont certainement été intéressés par le rôle que l'Ukraine, de loin le principal partenaire dans ce groupe, pourrait jouer pour résister aux efforts que déploie la Russie en vue de maintenir la région sous son influence, et pour approfondir leurs relations avec l'Occident. Toutefois, l'Ukraine a dû, ces dernières années, affronter des difficultés économiques, de nombreux problèmes de politique intérieure et des pressions de la part de la Russie, vis-à-vis de laquelle elle est très vulnérable en raison de sa dépendance énergétique.

¹⁸ *Financial Times*, 12 juillet 2001.

¹⁹ Information recueillie sur le site URL <http://www.thetimes.co.uk>, le 10 septembre 2001.

82. Pour toutes ces raisons, l'attitude de l'Ukraine à l'égard du GUOAM est devenue de plus en plus inconsistante, même si elle sait que cette structure est sans doute la seule qui puisse lui permettre de jouer un certain rôle en tant que puissance régionale.

83. Les Etats membres du GUOAM discutent des priorités du groupe et de l'orientation de leur évolution, sans pour autant se faire connaître davantage sur la scène internationale.

84. Ces derniers mois, il s'est avéré que l'Ukraine n'a guère d'autre choix que de renforcer ses liens avec la Russie, qui, dès le début, a considéré le GUOAM comme un organe subversif, opposé aux intérêts de la Russie dans la région. Récemment, tous les membres du GUOAM ont subi, sous une forme ou une autre, des pressions de la Russie, ce qui les a conduits à revoir leurs priorités et à opter pour une intensification de leurs relations avec ce pays, et ce, bien évidemment, aux dépens de la coopération au sein du GUOAM.

85. Un sommet du GUOAM, prévu les 6 et 7 mars 2001 à Kiev, a été ajourné. Il a finalement eu lieu à Yalta, en Ukraine, les 6 et 7 juin 2001, mais l'objectif initial de transformer officiellement le groupe consultatif GUOAM en organisation régionale n'a pas été atteint, et aucune percée n'a été réalisée sur la question de l'instauration d'une zone de libre-échange entre ses membres.

3. Les relations avec l'Union européenne

86. L'Ukraine avait signé dès juin 1994 un accord de partenariat et de coopération (APC) avec l'UE, qui définissait un cadre juridique général pour les relations entre l'UE et l'Ukraine et indiquait les domaines précis dans lesquels la coopération devait s'exercer. Cet accord ne donnait à l'Ukraine aucune perspective d'adhésion future à l'UE. Il fallut près de quatre ans à l'UE pour ratifier cet accord, qui est en vigueur depuis le 1^{er} mars 1998. Très important politiquement et inaugurant un dialogue institutionnalisé avec l'UE, cet accord n'offre ni une aide ni un rapprochement aussi importants que les accords d'association conclus entre l'UE et la plupart des pays de l'Europe centrale et orientale.

87. En juin 1996, l'UE a décidé de considérer l'Ukraine comme un pays dont l'économie est en transition, ce qui facilitait l'accès des produits ukrainiens au marché de l'UE. L'UE est désormais le plus important fournisseur étranger, sur le plan bilatéral, de l'assistance technique et macro-financière dont bénéficie l'Ukraine et elle représente le deuxième partenaire commercial après la Russie, avec 22,5 % du total des échanges réalisés par l'Ukraine.

88. En 1996, l'Ukraine a annoncé qu'elle avait pour objectif stratégique d'adhérer aux structures européennes et euro-atlantiques, sa priorité étant de devenir membre à part entière de l'UE. Cet objectif stratégique à long terme a été officialisé par un décret présidentiel en juin 1998.

89. Jusqu'ici, l'UE a fait preuve d'une certaine réserve dans sa conception des relations avec l'Ukraine. En décembre 1998, le Conseil de l'UE a décidé d'élaborer une stratégie commune pour ce pays. Lors des discussions qui ont suivi, l'Ukraine s'est efforcée d'obtenir la reconnaissance officielle, dans la stratégie commune de l'UE, de son adhésion future à l'UE, mais celle-ci, mettant l'accent sur les nombreux problèmes internes de l'Ukraine et sur ses violations des dispositions de l'APC, a insisté pour qu'elle accorde la priorité absolue à la mise en oeuvre de cet accord. Lorsque l'UE a adopté, en 1999, le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, qui offrait aux pays de la région la perspective de devenir membres associés de l'UE, l'Ukraine a eu l'impression de ne pas pouvoir participer de façon aussi large au processus d'intégration européenne.

90. L'Union européenne a adopté, lors de son sommet d'Helsinki de décembre 1999, une stratégie commune sur l'Ukraine, où elle a reconnu les aspirations européennes de ce pays et s'est félicitée de son choix « pro-européen ». Mais le Conseil européen n'est pas allé jusqu'à lui reconnaître le droit de devenir membre à part entière de l'UE car elle ne satisfaisait pas encore aux critères de Copenhague.

91. La stratégie commune a distingué trois domaines dans lesquels devait se poursuivre l'approfondissement des relations entre l'UE et l'Ukraine ; il s'agissait de :

- soutenir les processus de démocratisation et de réforme économique en Ukraine ;

- faire face aux défis communs qui surgissent sur le continent européen (stabilité en matière de sécurité, environnement, énergie et sûreté nucléaire) :
- soutenir le renforcement de la coopération dans le contexte de l'élargissement.

92. Tout en confirmant que l'adhésion à l'UE demeure son objectif stratégique, l'Ukraine n'insiste plus désormais pour que l'UE lui reconnaisse officiellement le droit de devenir membre de l'Union. Elle se concentre maintenant sur les transformations internes, sur l'accélération de la mise en oeuvre de l'APC et sur son adhésion à l'OMC. Notons toutefois, comme il est dit par ailleurs dans le présent chapitre, que les progrès dans tous ces domaines sont très lents, en raison principalement de la forte résistance exercée par des groupes de pression industriels et politiques très puissants. La plupart des grandes entreprises ukrainiennes florissantes continuent d'entretenir des liens financiers et économiques avec les anciennes républiques soviétiques, notamment la Russie, et à considérer que c'est surtout avec ce pays, plus qu'avec l'UE, qu'elles ont tout intérêt à l'avenir à développer la coopération.

93. L'Ukraine se plaint par ailleurs que l'UE ne la reconnaisse pas en tant qu'économie de marché – l'UE réalise très peu d'investissements directs en Ukraine en raison du climat qui y est peu propice et de la conjoncture très risquée. L'Ukraine ne représente que 0,42 % du total des échanges de l'UE.

94. Lors de sa dernière réunion tenue en juin 2001, le Conseil de coopération UE-Ukraine a défini six domaines prioritaires sur lesquels les travaux devaient se concentrer les douze mois suivants : l'énergie, le commerce, la justice et les affaires intérieures, l'alignement du droit ukrainien sur la législation de l'UE, la protection de l'environnement et les transports.

95. L'UE a souligné également que l'intensification des relations bilatérales devait aller de pair avec l'approfondissement des réformes économiques et politiques à l'intérieur. Le président du Conseil Affaires étrangères de l'UE a déclaré, à l'issue de la réunion, qu'il était essentiel, si l'Ukraine voulait poursuivre sur la voie de l'intégration européenne, que la presse soit libre et indépendante et que les principes démocratiques et les libertés individuelles soient respectés.

96. Lors du sommet UE-Ukraine tenu le 11 septembre 2001 à Yalta, l'UE a souligné à nouveau que le gouvernement ukrainien devait faire la preuve de sa détermination de respecter la liberté de la presse, d'améliorer le fonctionnement du système judiciaire et de mettre en oeuvre les réformes politiques et économiques indispensables s'il voulait que ses déclarations officielles sur son orientation « pro-européenne » soient prises au sérieux.

97. L'UE tient également à obtenir l'engagement de la part des autorités ukrainiennes que les élections législatives de mars 2002 seront démocratiques et que les enquêtes en cours sur la mort ou la disparition de journalistes seront poursuivies et intensifiées.

98. L'UE a noté que l'énergie était le secteur de l'activité économique qui avait le besoin le plus urgent d'être réformé, et qu'il fallait notamment poursuivre la privatisation, accroître l'efficacité dans le domaine de l'énergie et améliorer le fonctionnement des installations assurant le transit de pétrole et de gaz de la Russie vers l'UE. L'ensemble du cadre législatif et juridique doit être réformé afin de faciliter les investissements étrangers.

99. A l'issue de négociations interminables, l'Ukraine a fermé la centrale nucléaire de Tchernobyl en décembre 2000. La Commission européenne lui a alloué des fonds lui permettant d'acheter du combustible pour ses centrales de type classique afin d'augmenter leur production. Début 2001, 25 millions d'euros ont été débloqués dans le cadre du programme « Fuel Gap » sur un budget total de 65 millions d'euros pour 2000-2002. Vingt millions supplémentaires ont été prélevés en juillet sur le budget du programme Tacis. Un prêt Euratom de 585 millions de dollars servira à la construction de deux nouvelles centrales, une fois que la BERD aura donné son feu vert²⁰.

100. Lors du sommet UE-Ukraine tenu en 2000 à Paris, des idées ont été lancées pour associer l'Ukraine d'une manière ou d'une autre à la PESD, parmi lesquelles le renforcement éventuel de la

²⁰ Voir *Bulletin Quotidien Europe*, N° 8016, 28 juillet 2001, page 9.

coopération militaire et civile, y compris dans le domaine de la gestion de crise, mais apparemment sans résultats jusqu'ici.

4. Les relations avec l'OTAN

101. L'Ukraine a adhéré au programme de partenariat pour la paix (PpP) en février 1994²¹. Le pays maintient une politique de neutralité ; il a refusé d'adhérer au Traité de la sécurité de la CEI et n'est pas candidat à l'adhésion à l'OTAN, même s'il participe régulièrement aux manœuvres de l'Alliance dans le cadre du Partenariat pour la paix. Quelque 250 activités annuelles sont programmées dans le cadre de la Commission Ukraine-OTAN, concernant exclusivement le développement et la réforme de la défense ukrainienne. L'Ukraine a signé en juillet 1997 une charte de coopération avec l'OTAN, qui permet de consolider les liens entre les deux parties en développant des coopérations pratiques dans le cadre du PpP et en prévoyant une consultation politique plus étendue. L'Ukraine a ainsi participé à de nombreux exercices, à des vastes échanges militaires et à des programmes d'entraînement.

102. Le processus de planification et d'examen du PpP (PARP) permet de soutenir les efforts de l'Ukraine pour réformer le secteur de la défense. Dans ce cadre, une étude a été effectuée récemment sur les capacités actuelles des forces armées ukrainiennes, et sur la réorganisation et les plans de restructuration en cours. Un certain nombre d'alliés de l'OTAN examinent actuellement les possibilités d'accompagner ces efforts en affectant des officiers supérieurs au ministère ukrainien de la défense pour aider l'Ukraine dans certains domaines tels que la planification de forces.

103. Ce partenariat offre au pays de nombreuses possibilités de dialogue et de coopération. L'Ukraine met actuellement en oeuvre, dans le cadre du PARP, la restructuration de son armée. Cette réforme est décrite dans un document intitulé « Le programme étatique des forces armées ukrainiennes : réforme et développement jusqu'à 2005 »²². Cet ambitieux programme définit clairement l'objectif : la constitution d'une armée moderne, bien équipée, fonctionnelle et entraînée, apte à oeuvrer en toutes circonstances et ne représentant pas un fardeau budgétaire. Le budget actuel sous-estime les besoins réels des soldats et ne permet de couvrir que les dépenses courantes. Les pilotes manquent d'entraînement et d'heures de vol, environ 2 000 personnes de moins de 30 ans quittent l'armée chaque année. L'industrie militaire ukrainienne satisfait à peine 3 % des besoins en pièces de rechange. Ces chiffres viennent d'être publiés dans le rapport précité. Le ministère de la défense espère ramener l'effectif de l'armée, actuellement de 310 000 personnes, à 295 000 en 2005. L'objectif national à long terme est de doter le pays d'une armée professionnelle d'ici à 2015.

104. L'officier de liaison de l'OTAN à Kiev travaille avec des militaires et des fonctionnaires d'autres secteurs afin d'améliorer les relations civilo-militaires et le contrôle parlementaire de la défense. Des programmes de recyclage aident les officiers à la retraite à trouver un travail dans le secteur civil.

105. Hormis les activités susmentionnées, il convient d'évoquer d'importants programmes bilatéraux existant entre l'Ukraine et divers pays de l'OTAN à titre individuel. Le Groupe de travail conjoint sur les réformes de défense, qui fait suite à la réunion tenue en mars 2001 à Londres, a pour but d'optimiser les activités bilatérales actuellement prévues, dont le nombre dépasse les 600. L'Alliance de l'Atlantique nord est consciente que, depuis le début de son indépendance il y a dix ans, l'Ukraine a fait de gros efforts en matière de sécurité et de stabilité.

106. A l'occasion de sa visite en Ukraine en juillet 2001, le Secrétaire général de l'OTAN, George Robertson, s'est dit satisfait de l'importante contribution apportée par l'Ukraine à la sécurité européenne. Il a évoqué notamment la destruction de ses armes nucléaires, son adhésion au Traité de non-prolifération en tant que puissance non nucléaire et la poursuite constante de sa politique de

²¹ Lidia Kossikova, « Ukraine 1999-2000, en voie de rétablissement », *Courrier des pays de l'Est*, n° 1010, novembre-décembre 2000, page 162 et suivantes.

²² « The state programme of the Ukrainian armed forces : reform and development until 2005 », cité dans le rapport non définitif (draft general report) de Hans Røsjorde, « Missile defence and other challenges to alliance unity », DSC (01) 7, AU 198, page 20, 24 août 2001.

bonnes relations avec tous ses voisins. Il a noté également que le règlement des problèmes des flottes de Crimée et de la mer Noire avait permis d'établir un partenariat fructueux avec la Russie.

107. Il semble en revanche que l'évolution négative de la démocratie observée récemment dans la vie politique de l'Ukraine ait été un sujet d'inquiétude pour les alliés de l'OTAN. Lord Robertson a déclaré à ce propos que si l'Ukraine souhaitait intégrer l'Europe, elle devait se conformer aux normes démocratiques élevées qui prévalent chez ses partenaires européens. Il a ajouté qu'il ne pouvait y avoir de manquements à la démocratie sur la voie de l'intégration européenne et que les règles d'entrée étaient basées sur le partage des valeurs que sont le pluralisme démocratique, le respect de l'Etat de droit, les marchés libres et ouverts et la liberté politique et de la presse.

5. La démocratie et l'Etat de droit

108. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), instance largement reconnue comme gardienne respectée de la démocratie, de l'Etat de droit et des droits de l'homme, suit de près les Etats qui, à leur adhésion au Conseil de l'Europe, ne répondaient pas à tous les critères exigés en ce qui concerne le respect des obligations et des engagements d'adapter leur législation. L'Ukraine est l'un de ces Etats. Dans ses récents rapports, l'Assemblée s'est montrée plutôt critique vis-à-vis de l'évolution de la situation en Ukraine. Elle a condamné notamment l'absence de liberté d'expression et le traitement inadmissible des hommes politiques d'opposition, des journalistes et des représentants des médias, ce qui est tout à fait contraire au principe de démocratie.

109. Dans sa Résolution 1244, adoptée le 26 avril 2001, l'APCE « demande donc instamment aux autorités ukrainiennes, en particulier au Président, de mettre fin aux pratiques d'intimidation et de répression visant les personnalités politiques de l'opposition et la presse indépendante, et de prendre toutes les mesures nécessaires pour décourager et endiguer les attaques et menaces dont sont victimes les journalistes et autres représentants des médias ». Selon un rapport plus récent²³ de l'APCE, l'Ukraine a fait depuis des progrès considérables dans la mise en oeuvre de ses obligations formelles en tant que membre du Conseil de l'Europe, notamment en adoptant ou en amendant d'importants textes législatifs. Mais des lois d'une importance cruciale, qui entrent dans le cadre de ces obligations, font toujours l'objet de discussions interminables. Le rapport note également que la mollesse et l'incohérence qui caractérisent l'exécution des lois demeurent une faiblesse majeure du système juridique. Dans une résolution adoptée le 27 septembre 2001, l'Assemblée condamne les agressions et actes d'intimidation et même les meurtres visant des journalistes, des parlementaires et des politiciens de l'opposition en Ukraine.

110. Le rapport indique également que, selon des ONG dans le domaine des médias, le Conseil pour la politique de l'information, créé par un décret présidentiel du 3 avril 2001, n'a aucun impact véritable sur la situation de la liberté d'expression en Ukraine. Dans sa résolution susmentionnée du 27 septembre 2001, l'APCE « en appelle aux autorités ukrainiennes pour qu'elles fassent respecter l'Etat de droit, pour qu'elles adoptent une politique de l'information qui montre de manière convaincante que la liberté d'expression a cours dans le pays et pour qu'elles améliorent le cadre juridique pour les médias, ainsi que la sécurité et les conditions de travail des journalistes ».

111. D'autres institutions euro-atlantiques, notamment l'UE et l'OTAN, ont critiqué également l'Ukraine à ce sujet, qu'elles sont unanimes à considérer comme l'un des plus importants critères d'adhésion.

6. Le commerce des armes en Ukraine

112. Depuis qu'elle a acquis son indépendance, l'Ukraine est devenue l'un des principaux fournisseurs d'armes de petit calibre sur le marché mondial, exportant des surplus d'armes relativement modernes. Cela peut s'expliquer par l'énorme surcapacité d'une industrie de la défense qui est un ancien fournisseur d'armes des forces soviétiques. Dans la situation actuelle, où les crédits

²³ « Respect des obligations et engagements de l'Ukraine », rapporteurs : Mme Hanna Severinsen et Mme Renate Wohlwend, Document 9226, 24 septembre 2001.

de recherche-développement militaire sont en diminution et la technologie devient plus complexe, et où les armes dont elle fait commerce sont de deuxième main, ou, si elles sont neuves, sont basées sur des modèles soviétiques anciens, l'Ukraine éprouve sans doute des difficultés à s'efforcer de maintenir sa position en tant qu'important fournisseur de petites armes. Elle a livré ces dernières années des armes au Pakistan, à la Sierra Leone, la République démocratique du Congo, l'ARYM et au Sri Lanka. Il ne fait guère de doute que l'Ukraine joue un rôle actif sur le marché à l'exportation des armements pour des raisons économiques, mais aussi pour maintenir en vie son industrie de l'armement, qui emploie encore un grand nombre de personnes.

113. Pendant la récente crise dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, où des extrémistes albanais ont pris les armes contre le gouvernement, l'UE et les Etats-Unis ont exigé de l'Ukraine qu'elle cesse de fournir des équipements militaires à la Macédoine. En 1999, l'Ukraine a signé avec la Macédoine un accord de coopération militaro-technique, selon lequel elle lui a livré six hélicoptères d'attaque Mi-24D, quatre hélicoptères de transport Mi-8 et quatre avions d'attaque au sol Su-25.

7. Les migrations clandestines

114. L'un des risques sécuritaires dont le gouvernement ukrainien est bien conscient est l'augmentation inquiétante du nombre des réfugiés et des immigrés clandestins qui traversent son territoire. Depuis la fin de la guerre froide, l'Ukraine est devenue une importante voie de passage des migrations clandestines et du trafic de drogue et d'être humains. En 2000, 15 000 immigrants clandestins ont été interceptés, mais le gouvernement estime leur nombre sur le territoire ukrainien à près d'un million. La plupart d'entre eux sont arrivés d'Asie et de certains pays africains. Environ 90 % passent par des réseaux établis d'immigration clandestine, contrôlés par des bandes criminelles internationales. Dans la plupart des cas, ils ne restent en Ukraine que le temps nécessaire avant de poursuivre leur voyage vers l'Europe de l'Ouest ou les Etats-Unis.

115. L'accroissement des migrations clandestines et du trafic d'être humains entraîne une surenchère du trafic de drogue et d'armes, de la corruption et d'autres activités criminelles en Ukraine même et à ses frontières. Plus de 60 % des immigrés clandestins arrivent en Ukraine par la Russie, les 40 % restants transitant par d'autres Etats de la CEI.

116. En de nombreux points, les frontières nord et est de l'Ukraine ne sont pas clairement délimitées et au sud, le pays a une frontière maritime longue de 3 000 kilomètres. D'autres problèmes se posent : il manque à l'Ukraine un appareil législatif approprié, une structure administrative unifiée lui permettant de contrôler l'immigration, et des procédures de naturalisation et d'expulsion efficaces. En outre, son équipement de contrôle des frontières est souvent vétuste et obsolète.

117. L'Allemagne a commencé d'apporter une aide à l'Ukraine pour lui permettre de surveiller efficacement sa frontière avec la Russie. Jusqu'ici, la contribution de l'UE au contrôle des frontières à l'est et au nord a été peu importante car elle s'est concentrée sur le renforcement du contrôle des frontières occidentales.

118. Outre l'immigration clandestine, se pose aussi le problème des travailleurs ukrainiens en situation irrégulière dans les pays d'Europe centrale et orientale qui vont bientôt adhérer à l'UE. Selon des estimations, le nombre de travailleurs ukrainiens clandestins est de 10 000 en Hongrie, 40 000 en République tchèque et de 60 à 100 000 en Pologne.

119. Les pays candidats à l'adhésion à l'UE seront tenus d'introduire de nouvelles réglementations en matière de frontières et de durcir le régime des visas à leurs frontières orientales – c'est une des conditions essentielles de leur adhésion. La Pologne a fait part de son intention de retarder le plus longtemps possible l'introduction de visas à sa frontière avec l'Ukraine, en raison principalement des importants arrangements bilatéraux de coopération transfrontière et régionale en vigueur.

8. La République de Crimée

120. Ce territoire a été gouverné par les Tatars jusqu'en 1783 et, par la suite, il n'a pas quitté le giron russe. En 1954, la Crimée a été offerte à l'Ukraine, ce qui n'a rien changé, puisque les territoires faisaient partie de l'Union soviétique. Actuellement, la population de la péninsule est composée à 67% de Russes. En 1992, l'Ukraine a conféré à la République de Crimée un statut d'autonomie à l'intérieur de ses frontières.

121. Les tensions politiques ont atteint leur paroxysme en janvier 1994, avec l'élection à la présidence de la Crimée du nationaliste russe Youri Mechkov, avec une majorité de 72,9% des suffrages. Pour contrer le mouvement sécessionniste, le gouvernement de Kiev a alors accordé un degré d'autonomie élevé au gouvernement local. Les amendements successifs à la nouvelle Constitution de la Crimée n'ont été finalement validés qu'en octobre 1998. Cette Constitution, comme celle de l'Ukraine datant de 1996, proclame clairement que la République de Crimée est autonome, fait partie intégrante de l'Ukraine et n'a pas le statut d'un territoire souverain²⁴.

122. En mars 1997, un Traité d'amitié, de coopération et de partenariat a été signé entre l'Ukraine et la Russie, de même qu'un ensemble d'accords concernant la flotte²⁵. Le parlement ukrainien a également confirmé que Sébastopol est, de par la loi, un territoire ukrainien²⁶. L'Ukraine a obtenu de conserver cette ville à condition de louer une partie de sa base navale à Moscou²⁷ jusqu'en 2017.

9. La situation politique

123. La situation politique en Ukraine semble s'être détériorée depuis les élections présidentielles de novembre 1999, lorsque le Président Koutchma a battu son opposant communiste Petro Simonenko en dépit du mécontentement général suscité par la crise économique endémique et la corruption manifeste de l'appareil étatique.

124. En décembre 1999, le Président Koutchma a désigné Victor Youchenko pour former le premier gouvernement ukrainien réformiste depuis l'indépendance. Ce nouveau gouvernement a commencé à mettre en place un important programme de réformes économiques et les institutions financières internationales et les gouvernements occidentaux ont loué les progrès accomplis. Un an plus tard, le FMI et la Banque mondiale reprenaient leur programme d'aide vis-à-vis de l'Ukraine.

125. Mais l'idée du Premier ministre de rendre l'économie plus transparente et moins corrompue n'était pas pour plaire à l'oligarchie ukrainienne qui parvint, avec l'appui des communistes qui considéraient M. Youchenko comme trop favorable à l'Occident, à le contraindre, lui et son gouvernement, à démissionner en avril 2001. Sous la direction du Premier ministre Youchenko, l'économie nationale a enregistré, pour la première fois depuis 1990, une augmentation de son PIB et au premier trimestre 2001, la production industrielle a progressé de 10,4 %.

126. Le programme électoral de M. Koutchma présentait des réformes hardies, ce qui lui a valu sa nette victoire. Faute d'une majorité stable au parlement – ce qui constituera un problème latent de sa gouvernance – la mise en œuvre de la réforme administrative, en particulier la restructuration des ministères et la réduction de l'appareil gouvernemental, a été retardée jusqu'aux prochaines législatives. A la fin de l'an 2000, la position du Président se trouvait affaiblie pour deux raisons. D'une part, la souplesse de la Constitution, laissant à la loi le soin de définir la répartition des pouvoirs, a engendré l'instabilité chronique du parlement, dépourvu de majorité stable. L'affrontement constant entre les pouvoirs exécutif et législatif, qui a caractérisé le paysage politique ukrainien des dix dernières années, est loin d'être surmonté²⁸. D'autre part, la probable implication du Président en

²⁴ *Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States*, 1999, pages 857-858.

²⁵ Ces textes, ratifiés en mars 1999 par la Rada, ont affirmé l'immutabilité des frontières existantes.

²⁶ M. Frank Cook, « L'Ukraine et ses forces : un nouvel acteur sur la scène européenne », Assemblée parlementaire de l'OTAN, AS 105, DSC (99) 3, 9 avril 1999, Secrétariat international, page 7.

²⁷ *Etat du monde 2001*, Annuaire économique géopolitique mondial, Editions La Découverte et Syros, Paris 2000, pages 585 et suivantes.

²⁸ Lidia Kossikova, opus cité, pages 160-174.

tant que commanditaire du meurtre du journaliste Georgy Gongadze²⁹ lui a attiré de vives critiques, venant même de l'étranger. Il a été affirmé également que le Président aurait ordonné le trucage des élections présidentielles. Pour prévenir une nouvelle crise politique, le Président a démis de leurs fonctions le chef des services secrets ukrainiens, le chef de la garde présidentielle et le ministre de l'intérieur.

127. En mars 2001, la crise politique a atteint son paroxysme avec la formation d'une nouvelle Assemblée, composée d'une majorité de centre-droit, qui a invité le Président du parlement à quitter son poste. Ne pouvant trouver de solution satisfaisante pour sortir de l'impasse dans laquelle il se trouvait depuis des mois avec le Conseil suprême, le Président Koutchma a annoncé l'organisation d'un référendum constitutionnel en avril afin d'assurer que les travaux pendant la législature seraient menés de façon « systématique et efficace ».

128. Parmi les questions posées lors du référendum et ayant reçu le soutien de 80 % des votants, figuraient l'accroissement des pouvoirs dévolus au Président pour dissoudre le parlement, la constitution d'une chambre haute représentant les régions et une diminution des membres de la chambre basse, ramenée de 450 à 300 membres. Le texte référendaire n'a pas recueilli la majorité qualifiée (300 voix) au parlement, la gauche ayant voté contre, ainsi qu'une vingtaine de députés de la coalition majoritaire. Il n'a donc pas été mis en œuvre.

129. Par la suite, Mme Ioulia Timochenko, Vice-Premier ministre, responsable des questions énergétiques, a été inculpée de corruption et de détournement de fonds à l'époque où elle était à la tête de la société de gaz ukrainienne³⁰. Mme Timochenko a attribué sa destitution au fait que le Président et l'oligarchie ne voulaient pas que des réformes soient entreprises dans le secteur de l'énergie. Ces manœuvres politiques ont eu pour objectif de calmer les esprits, et de souligner la non-association du Président à de tels actes criminels. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe s'est déclarée préoccupée³¹ par « les fréquents abus de pouvoir de l'exécutif ukrainien s'agissant de la liberté de l'expression » et s'est montrée prête à envisager la prise de sanctions contre l'Ukraine, parce que le pays ne témoignait plus de la volonté de respecter les règles démocratiques auxquelles il avait souscrit lors de son adhésion en novembre 1995.

130. M Anatoli Kinakh, chef de file de l'Union des industriels et des entrepreneurs, a été nommé Premier ministre en mai 2001, après l'approbation du parlement. M. Kinakh défend la restructuration économique, mais se prononce en faveur de la protection de la production nationale contre la concurrence étrangère, ce qui lui a valu un soutien considérable de tous les partis politiques.

131. Dans le souci d'accroître la cohésion gouvernementale, le Président Koutchma a promulgué un décret remplaçant les adjoints du Premier ministre par des secrétaires d'Etat et des secrétaires d'Etat adjoints auprès du Cabinet ministériel. Ces secrétaires d'Etat ont été désignés par un décret présidentiel du 29 mai 2001 pour la durée du mandat du Président. Ils sont chargés de veiller au respect des aspects organiques, juridiques, analytiques et techniques des tâches effectuées au sein du Cabinet ministériel. Ils jouissent d'un pouvoir considérable mais ne sont pas soumis au contrôle parlementaire. En fait, bon nombre d'observateurs pensent que ces nouveaux fonctionnaires permettent au Président d'avoir encore plus d'influence sur l'exécutif. Cette institution est censée renforcer la crédibilité politique et la stabilité du gouvernement, mais certains groupes politiques déclarent que ce changement a été introduit pour renforcer le pouvoir présidentiel.

132. Les récentes déclarations du Président Koutchma sur son engagement d'assurer la liberté des médias visaient à faire taire les nombreuses critiques d'instances internationales comme l'Union européenne ou le FMI. Elles répondaient également à la tentative de la mère du journaliste disparu, Georgy Gongadze, d'engager une procédure pénale contre le Président et deux de ses subalternes³². Le

²⁹ La disparition du journaliste – directeur d'un journal d'opposition – a suscité de vives réactions parmi la population. La révélation d'enregistrements publics de conversations auxquelles a participé le Président Koutchma après la découverte du corps du journaliste décapité a entamé sensiblement sa crédibilité politique.

³⁰ *Keesing's Record of World Events*, volume 47, n° 2, 2001, page 44022.

³¹ APCE, Document 8945 et 8946 du 23 janvier 2001.

³² *Eastern Economist Daily*, n°1683, 12 septembre 2001, page 2.

Président a aussi invité officiellement des observateurs de l'OSCE à suivre les élections législatives qui auront lieu en mars 2002.

10. La situation économique

133. Les réformes économiques entamées après 1990 ont eu pour objectif de stabiliser l'économie et de maîtriser l'inflation. Ces réformes ont été lentes et sans grande conséquence pour le pays, alors en pleine mutation politique. La crise financière de 1998 a été moins dévastatrice pour l'Ukraine que pour la Russie³³. Le Fonds monétaire international a signé un accord stand-by à l'issue de la crise et le versement de l'aide a été conditionné par le respect des réformes structurelles que le gouvernement s'est engagé à mettre en œuvre. Malgré la surveillance étroite dont le pays a fait l'objet pour assurer le respect des conditions imposées, le laxisme du gouvernement, réticent aux réformes, a facilité le détournement des fonds³⁴.

134. Dix ans d'indépendance et une série de programmes de réformes n'ont guère eu d'impact sur le pays voué à la stagnation. Peu de progrès ont été enregistrés en matière de privatisation des entreprises et des terres. La corruption, l'économie souterraine et les activités criminelles ont atteint des niveaux intolérables.

135. Cette absence de développement économique a rendu l'Ukraine de plus en plus dépendante d'autres pays. La situation législative et juridique étant confuse, les investisseurs occidentaux n'avaient guère envie de prendre le risque de placer leurs capitaux dans l'économie ukrainienne. Il ne restait plus à l'Ukraine qu'à se tourner vers la Russie, qui a repris un certain nombre de ses atouts économiques stratégiques en paiement de ses énormes dettes énergétiques.

136. Le pays est le plus gros débiteur de la Fédération de Russie et le destinataire de 70% de ses exportations de gaz³⁵. Les difficultés éprouvées par la partie russe à se faire rembourser ont presque institutionnalisé le troc ; il a en effet été décidé qu'en contrepartie de l'approvisionnement en gaz, l'Ukraine exporterait du charbon³⁶. La question de la dette gazière, réglée lors de la rencontre de 2001 entre les deux Présidents³⁷, était un des problèmes les plus récurrents entre les deux pays. Actuellement, la dette énergétique avoisine 1,5 milliard de dollars. Le 4 octobre 2001, les deux pays ont conclu un accord sur la restructuration de la dette énergétique.

137. Dépendant en permanence de la Russie pour des approvisionnement en énergie qu'elle est incapable de payer, l'Ukraine est une victime toute désignée dans les négociations sur les dettes. C'est l'une des raisons pour lesquelles l'Occident, et l'Union européenne en particulier, soulignent l'urgente nécessité de restructurer le secteur de l'énergie en Ukraine. La Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD) devrait signer un accord avant la fin de 2001 en vue d'établir un système de financement pour l'achèvement des deux centrales nucléaires ukrainiennes de conception soviétique. La BERD a indiqué que l'Ukraine avait fait des progrès significatifs sur la voie de la réforme de son secteur énergétique, mais qu'il restait d'importantes mesures à prendre. Le manque de transparence dans le processus de privatisation du secteur de l'énergie décourage actuellement les investisseurs étrangers.

138. Le pouvoir économique agit en tant que lobby puissant, surtout depuis la nomination récente de M. Kinakh comme Premier ministre. L'Ukraine est également le troisième bénéficiaire, après Israël,

³³ Les versements du FMI n'ont pas été interrompus lors de la crise comme cela fut le cas pour la Russie.

³⁴ L'ancien Premier ministre M. Lazarenko avance le chiffre de 200 millions de dollars qui auraient été déposés sur des comptes en Belgique et en Suisse au nom des proches de M. Koutchma.

³⁵ Voir Lidia Kossikova « L'endettement des pays de la CEI envers la Russie » dans *Courrier des Pays de l'Est*, n° 445, décembre 1999, page 13.

³⁶ Voir opus cité, pages 10-13.

³⁷ En visite à Kiev en février 2000, le Premier ministre russe, M. Kassianov, a demandé en échange d'une partie de la dette une prise de participation russe dans les entreprises ukrainiennes. Moscou accuse les Ukrainiens de siphonner du gaz sur le gazoduc de Droujba qui traverse le pays pour rejoindre l'Europe occidentale. Voir Anne De Tinguay, « Ukraine : la fin d'une politique d'ouverture et d'équilibre entre l'Est et l'Ouest », *Défense*, n° 97, août 2001, page 56 et suivantes.

de l'aide américaine et le pays reste tributaire d'un important engagement non réglé vis-à-vis des Etats-Unis³⁸. L'évaluation faite par le FMI de la situation économique en Ukraine va dans le sens de la reconduction d'un emprunt qui, pour la seule année 2001, s'élève à 250 millions de dollars³⁹.

139. Il faut en tout cas reconnaître que le bilan des cent premiers jours du gouvernement de M. Kinakh se veut encourageant. Après de longues années de récession, le PIB a augmenté de 10,5% et la production industrielle a enregistré une hausse de 17,9% pour le premier semestre 2001⁴⁰. L'inflation a été plafonnée au-dessous de 3,3%. L'obstacle à une amélioration plus notable des paramètres économiques demeure la dépendance vis-à-vis des marchés extérieurs, ainsi que le sous-développement des infrastructures du pays. Le gouvernement prépare actuellement un programme de développement social et économique, un autre visant la réduction de la pauvreté, et M. Kinakh souligne que la stabilisation économique est étroitement liée à la situation politique. Ses ambitions politiques l'incitent à poursuivre une stratégie de transparence et de coopération avec les différents acteurs dont elle dépend.

IV. Le Bélarus

1. Les élections présidentielles de septembre 2001

140. Le Président Loukachenko a été élu pour la première fois en 1994. En 1996, il a prolongé de deux ans son mandat, qui devait expirer en 1999, à l'issue d'un référendum très contesté par la communauté internationale, ce qui a conduit l'Union européenne à suspendre ses relations officielles avec le Bélarus. M. Loukachenko a été réélu le 9 septembre 2001 avec 75,6% des voix. L'opposition unie, emmenée par M. Gontcharik, leader de la plus importante confédération syndicale, qui a obtenu 15,4 % des voix, a aussitôt contesté ces résultats officiels et avancé ses propres estimations, selon lesquelles le Président sortant n'avait rassemblé que 45% des voix, ce qui impliquait, selon la Constitution un second tour de scrutin.

141. Les élections ont été suivies par une multitude d'observateurs, dont 715 internationaux. Pour M. Kimmo Kiljunen, le représentant de l'OSCE, elles ont été «libres d'une certaine façon, mais évidemment pas justes». Il a ajouté que le processus électoral «comportait de nombreuses lacunes». Outre le fait que M. Loukachenko était pratiquement le seul candidat apparaissant sur les écrans de télévision, l'opposition n'avait pas les moyens financiers nécessaires pour mener une campagne efficace.

142. Mais c'est surtout le vote par anticipation qui s'était déroulé du mardi au samedi et dont le taux de participation avait atteint 14,3% qui a inquiété les observateurs. En tout cas, la manifestation à laquelle M. Gontcharik avait invité le peuple le soir même des élections n'a été suivie que par un petit nombre et son appel aux principaux Etats de l'Europe à ne pas reconnaître la réélection de M. Loukachenko et à condamner sévèrement le déroulement des élections a été largement ignoré. Selon l'OSCE, «l'isolement du pays n'est pas dans l'intérêt du peuple biélorusse et ne conduira pas à un renforcement de la démocratie»⁴¹. L'OSCE a aussi déclaré que les médias gouvernementaux avaient des préjugés favorables au Président sortant et que les médias indépendants avaient subi des pressions économiques et juridiques⁴². Le Président russe a même qualifié la victoire de M. Loukachenko de «convaincante»⁴³, mais l'opposition parlementaire russe a exprimé son désaccord avec cette réaction

³⁸ Eric Foster cite les experts de USAID qui restent dubitatifs quant à la relance des réformes dans le pays, et au suivi de la non-conformité probable aux conditions imposées par la Banque mondiale et le FMI. Opus cité, page 20. Depuis 1994, l'Ukraine a bénéficié d'emprunts et d'aides avoisinant 2,4 milliards de dollars. Information recueillie sur le site URL <http://www.thetimes.co.uk>, le 10 septembre 2001.

³⁹ *Eastern Economist Daily*, n° 1981, 10 septembre 2001.

⁴⁰ Il faut souligner que cette tendance à la hausse de l'économie ne correspond pas à une augmentation équivalente des revenus de l'Etat. Une augmentation de 5,8% du PIB correspond à une augmentation de 0,3% dans le budget de l'Etat.

⁴¹ *Le Figaro*, « Loukachenko proclame sa réélection », 11 septembre 2001.

⁴² *Wall Street Journal Europe*, 10 septembre 2001.

⁴³ *Ibid.*

positive en affirmant que le Bélarus utilisait la Russie comme vache à lait. Seuls les Américains ont laissé entendre qu'ils ne reconnaîtraient pas les résultats du scrutin.

143. L'UE a profondément regretté que les élections présidentielles ne se soient pas déroulées dans le respect des règles de l'OSCE. Elle a également déploré le harcèlement subi par les représentants de l'opposition, les observateurs nationaux, les médias indépendants et les ONG dont les droits auraient dû être respectés. L'UE a rappelé que l'évolution de ses relations avec le Bélarus dépendait essentiellement du respect des droits de l'homme et des progrès de la démocratie dans ce pays.

2. La situation économique

144. Le Bélarus a une superficie de 207 000 km² et compte environ 10 millions d'habitants. C'est un pays enclavé, qui a des frontières avec la Lettonie, la Russie, l'Ukraine, la Pologne et la Lituanie. Sa capitale, Minsk, est également le siège de la Communauté des Etats indépendants (CEI) fondée en 1991. Le produit national brut en 1998 s'élevait à 22,555 milliards de dollars.⁴⁴ La part du secteur privé n'atteint que 20%. Environ 80% de l'industrie appartiennent toujours à l'Etat et 60% des petites entreprises commerciales et de services dépendent des municipalités. L'avenir de la plupart des entreprises industrielles dont les produits sont, d'après un homme d'affaires biélorusse, « non pas seulement d'hier mais d'avant-hier »⁴⁵, n'est d'ailleurs pas assuré. Outre le fait qu'elles manquent de moyens financiers, il leur faudrait changer leur gestion et réduire leurs effectifs, ce qui créerait certainement des problèmes sociaux.

145. Bien que le Bélarus dispose de ressources importantes, sa productivité, déjà faible, a même constamment reculé depuis l'indépendance en 1991, en raison d'une gestion économique restée de type soviétique. La pénurie de produits alimentaires – 81,8% des terres sont encore collectivisées – a été aggravée par le fait qu'une partie de ces produits est revendue illégalement sur le marché russe. De plus, environ 23% du territoire biélorusse ont été contaminés par les retombées de la catastrophe nucléaire de Tchernobyl en 1986, ce qui a toujours un impact sur l'économie de ces territoires en particulier et sur l'économie nationale en général, du fait du déplacement forcé d'environ 335 000 personnes et du mauvais état de santé de la population dans les territoires contaminés⁴⁶. La dette extérieure, d'environ 1,1 milliard de dollars, est relativement faible. La balance extérieure est nettement négative, le pays ayant exporté des biens pour 5,9 milliards de dollars en 1999 et importé pour 6,7 milliards de dollars. En 1999, les investissements étrangers directs ont atteint 250 millions de dollars, c'est-à-dire 67 dollars par tête (contre 448 dollars pour l'Azerbaïdjan, 116 dollars pour la Géorgie, 494 dollars pour le Kazakhstan, 71 dollars pour la Russie et 55 dollars pour l'Ukraine.⁴⁷)

146. En choisissant une voie médiane entre libéralisme et continuation de l'économie centralisée, le Président Loukachenko a réussi à protéger son pays des pires dérives économiques qu'ont connues d'autres pays de l'ancien bloc communiste. Malgré tous les défauts du système politique et économique, le Bélarus a certains atouts. Sa population est éduquée – il y a moins de 5% d'analphabètes – les coûts salariaux sont faibles et sa position de carrefour géographique fait en sorte que la majeure partie du transit ouest-européen à destination de la Russie passe par lui. La crise économique russe de 1998, qui a fortement affecté le Bélarus, semble avoir convaincu le gouvernement d'envisager des réformes économiques d'une plus grande envergure, ce dont témoigne un mémorandum rédigé à l'intention du FMI en avril 2001. Les réformes annoncées prévoient entre autres une plus grande privatisation et une libéralisation des salaires et des prix.

3. La situation intérieure

147. Le Bélarus est soumis à un régime autoritaire, même s'il n'est pas tout à fait totalitaire. L'opposition a la possibilité d'organiser des manifestations, mais parfois la milice procède à des arrestations et emploie la violence. Les disparitions ou les morts inexplicables restent néanmoins rares.

⁴⁴ Fischer, *Weltalmanach* 2001, page 857.

⁴⁵ *International Affairs* 77,3 (2001), page 611.

⁴⁶ *La lettre diplomatique* n° 54, page 53.

⁴⁷ Chiffres tirés du *Courrier des pays de l'Est* n° 1010.

Officiellement, les deux tiers des organes de presse sont indépendants, mais selon l'OSCE, leur grande majorité est proche du pouvoir. Les entraves à la liberté de la presse sont néanmoins monnaie courante, ce qui se manifeste par une baisse des salaires des journalistes, des levées d'impôts arbitraires, la soumission aux chantages, des agressions physiques, etc.

148. Un certain nombre d'opposants ont été arrêtés et déferés devant les tribunaux. Deux anciens procureurs de la République de Bélarus ont déclaré récemment que la trentaine de personnes portées disparues avaient été exécutées par un escadron de la mort aux ordres du régime du Président Loukachenko. Youri Zakharenko, l'homme d'affaires Anatoli Krassovski et le journaliste Dmitri Zavadski ont sans doute été enlevés et tués par des forces spéciales émargeant au budget du régime.

149. Le régime du Bélarus est soupçonné d'exporter des armes vers des pays comme la Syrie, Cuba, la Libye et l'Irak en faisant fi de l'embargo sur les armes imposé par les Nations unies.

4. Les relations avec la Russie

150. La Russie, principal partenaire économique du Bélarus, constitue également le vecteur principal de sa politique extérieure. D'après le ministre des affaires étrangères biélorusse, Mikhail Khvostov, l'approfondissement de la coopération entre le Bélarus et la Russie est un processus objectif basé sur la volonté des peuples des deux pays⁴⁸. Bien qu'une partie de l'élite biélorusse et l'opposition redoutent une véritable intégration du Bélarus dans la Fédération de Russie après la création de l'Union en 2000, mais celle-ci ne paraît pas très probable. Le ministre a assuré qu'il n'avait jamais été question de la réintégration du Bélarus, qui est un Etat souverain, et que le but principal de la création de l'Union était «l'unification de nos potentiels matériels et intellectuels dans l'intérêt du développement social et économique»⁴⁹.

151. Les liens très étroits avec le grand voisin russe ont aussi été démontrés par le fait que seulement 37% des Biélorusses utilisent régulièrement leur langue nationale, ce taux atteignant seulement 12% à Minsk. Certains observateurs prétendent toutefois que l'usage du russe est dû entre autres à un choix politique du régime, l'usage du biélorusse étant le fait des milieux nationalistes et de l'opposition.

152. D'autre part, le Bélarus et la Russie ont tous deux de bonnes raisons d'entretenir d'étroites relations.

153. Le Bélarus communique par ses frontières occidentales avec l'Europe centrale et orientale. Des relations difficiles avec le Bélarus compliqueraient les communications de la Russie avec Kaliningrad et susciteraient bien d'autres difficultés. Pour remplacer la station radar de Skundre qu'elle a démontée en Lettonie, la Russie a déployé une station d'alerte antimissile sur le territoire du Bélarus. Elle a le droit d'utiliser gratuitement une base militaire au Bélarus et les deux pays ont lancé un programme commun de développement d'un système de défense anti-aérienne. La Russie a considéré jusqu'à présent le Bélarus comme un tampon contre l'élargissement de l'OTAN qu'elle n'apprécie pas.

154. Les relations économiques entre les deux pays jouent un rôle encore plus important. Le Bélarus intervient dans le transit des exportations d'énergie russes vers l'Europe de l'Ouest. Les droits de transit semblent être deux fois moins élevés que ceux réclamés par l'Ukraine, et contrairement à ce pays, le Bélarus s'est montré un agent discipliné et fiable. Un oléoduc de transit est en exploitation depuis 1999 et la construction d'un deuxième est en projet. Le Bélarus et ses raffineries de pétrole pourraient aussi participer aux exportations de pétrole transitant par les ports de Lettonie et de Lituanie.

155. La Russie fournit actuellement au Bélarus 90% de ses besoins en pétrole et en gaz. Elle applique à ces livraisons des tarifs préférentiels. En contrepartie, la Russie paie à des prix avantageux les produits industriels du Bélarus alimentant les chaînes de production russes mais, du coup, finance en partie les dépenses économiques du Bélarus et sape donc toute incitation à la création de procédés de production moins gourmands en énergie. Il n'est donc pas surprenant que les entreprises russes soient désireuses de mettre la main sur les meilleures branches de l'activité économique du Bélarus comme

⁴⁸ *La Lettre diplomatique*, n° 54, page 47.

⁴⁹ *Ibid.*

l'industrie potassière ou le secteur énergétique. C'est bien entendu la Russie qui est le plus grand partenaire commercial et économique du Bélarus, absorbant 65% de ses exportations et assurant 54% des importations biélorusses.

156. Le Bélarus est le deuxième partenaire commercial de la Russie, juste derrière l'Allemagne, avec une balance commerciale en faveur de la Russie. Le troc est encore largement pratiqué, mais son importance diminue. En 1999, les opérations de troc représentaient 36,3% des exportations russes vers le Bélarus et 42,1% des importations.

157. Depuis 1995, le Président Loukachenko s'efforce d'établir entre le Bélarus et la Russie une association spéciale sous la forme d'une unification ou d'une fédération des deux Etats. Dans un premier temps, la Russie a réagi avec tiédeur à cette proposition, mais son inquiétude croissante devant la perspective de l'élargissement de l'OTAN et devant le risque d'isolement a conduit, en avril 1996, à un accord sur l'instauration d'une communauté entre le Bélarus et la Russie. Les démocrates et les libéraux russes étaient en majorité opposés à cet accord tandis que les communistes et les nationalistes y étaient favorables, le Président Eltsine ayant par ailleurs joué la carte du Bélarus afin de séduire son opposition communiste avant les élections présidentielles de 1996.

158. Une Charte Bélarus-Russie sans grande conséquence pratique a été signée en mai 1997. Il semble que la Russie minimise l'importance de cette Union dans le domaine politique et s'efforce de mettre l'accent sur des aspects économiques tangibles. Le Traité d'union de décembre 1999 n'a pas instauré un Etat unique mais constitue un document régulant le processus de création de l'union, prévoyant une union douanière et une monnaie unique qui devrait être introduite en 2005. Un programme d'exécution fixe des dates limites pour l'application de certaines procédures juridiques et économiques et l'accomplissement de certaines tâches qui sont des préalables à l'unification, mais il a pris du retard, et de nombreuses échéances ont été prévues seulement en 2005. La Russie s'est rendue compte qu'il est possible d'atteindre des objectifs de coopération en matière de politique étrangère et d'intégration de la défense sans mettre en place une intégration politique qui pourrait s'avérer laborieuse.

159. En ce qui concerne l'intégration des défenses des deux pays, aucun déploiement de troupes russes en Bélarus n'est prévu. La coopération militaire vise davantage à accroître l'interopérabilité et l'efficacité. Des accords conclus en avril prévoient une coopération militaro-industrielle et des approvisionnements communs de matériel de défense.

5. Les relations avec l'OTAN et l'UE

160. Quoi qu'il en soit, on ne s'étonnera pas si le Bélarus considère l'élargissement de l'Alliance atlantique comme une démarche peu constructive. Il estime qu'il n'y a plus de menace militaire depuis la dissolution de l'Organisation du Traité de Varsovie. Le temps des propos parfois excessifs tenus par M. Loukachenko à ce sujet semble néanmoins révolu. Le Bélarus représente un risque pour la sécurité de ses voisins et pour le processus d'intégration en Europe en raison de son retour à un régime autoritaire et d'un manque de réformes économiques. Le rapprochement entre la communauté euro-atlantique et la Russie, l'élargissement de l'OTAN vers l'est en 1999, l'élargissement de l'Union européenne qui se dessine à l'horizon et les mauvaises expériences d'une trop grande dépendance à l'égard d'un seul pays obligent le Bélarus à modifier légèrement sa position. Que l'Europe lui offre des opportunités économiques vitales n'est d'ailleurs pas un facteur négligeable, comme le dit M. Khvostov : « L'Union européenne a un poids politique important et représente un marché crédible d'une grande capacité, qui est aussi une source de technologies modernes et de ressources d'investissements »⁵⁰.

161. Les relations entre l'UE et le Bélarus ont été perturbées dès le début. Un premier dialogue a été amorcé en 1992, mais il est apparu très vite que l'UE et ses Etats membres ne considéraient pas le Bélarus comme prioritaire dans leur processus d'élargissement et d'intégration. Ils se sont concentrés sur le désarmement nucléaire, et notamment sur le transfert d'armes nucléaires anciennement soviétiques du Bélarus vers la Russie. Grâce aux modestes progrès obtenus dans les réformes

⁵⁰ Ibid., page 46.

politiques et économiques, le Bélarus a été le dernier pays européen à signer, en 1995, un Accord de partenariat et de coopération avec l'UE.

162. A la suite des violations des droits de l'homme commises par le régime Loukachenko et du référendum de novembre 1996 qui s'est avéré être un vrai coup d'Etat constitutionnel destiné à transformer le système démocratique instauré par la Constitution de 1994 en un régime présidentiel autoritaire, les relations entre le Bélarus et l'UE ont continué à se dégrader.

163. En septembre 1997, le Conseil de l'UE a adopté un certain nombre de décisions qui ont entraîné une quasi-paralysie des relations. Toutes les activités au titre de l'Accord de partenariat et de coopération et de l'Accord intérimaire sur les questions commerciales ont été suspendues. Les relations au niveau ministériel ont été supprimées sauf celles avec la présidence de l'UE ou la *Troïka*, et le parlement mis en place par le Président Loukachenko n'a pas été reconnu. Le programme national TACIS pour la Russie a été suspendu à l'exception des programmes et des projets en cours à l'appui de la démocratisation.

164. L'OSCE a alors intensifié ses efforts pour aider le Bélarus à se tourner de nouveau vers la démocratie et vers les autres valeurs qu'il devait faire siennes pour participer au processus d'intégration européenne. Après avoir subi de lourdes pressions russes, le Président Loukachenko a accepté la mise en place d'un groupe consultatif de surveillance de l'OSCE à Minsk, lequel a commencé ses travaux en février 1998. Ce groupe intervient dans des activités telles que les conseils pour de nouvelles législations, le renforcement des partis politiques, l'incitation au dialogue entre l'administration et l'opposition, et toutes les autres activités pouvant concourir à un retour à la démocratie.

165. Quand il s'est avéré qu'une politique de mise en quarantaine ne permettrait ni de résoudre la crise constitutionnelle en cours, ni de déboucher sur un changement socio-économique, l'UE a poursuivi à partir de 1999 une politique progressive, tributaire des avancées dans le domaine de la démocratisation et des droits de l'homme. Elle a aussi décidé de lancer un nouveau programme national TACIS pour 2001.

166. Malheureusement, peu de progrès ont été accomplis depuis. En février 2001, le Président Loukachenko a fait promulguer un code électoral antidémocratique, excluant délibérément tout dialogue et tout rapprochement entre le Bélarus et l'UE. Les élections parlementaires d'octobre 2000 ont été une mascarade et l'interprétation des résultats du vote un nouvel exemple de manipulation autoritaire. Le chef de la mission de l'OSCE à Minsk estime peu vraisemblable un renforcement significatif des fonctions du parlement dont une poignée de membres seulement sont indépendants. Les résultats des élections présidentielles de septembre 2001 ne laissent guère espérer une amélioration rapide dans la situation actuelle d'enlèvement.

6. Conclusion

167. En conclusion, on peut noter que les dernières élections en Bélarus ont montré que le Président Loukachenko est bien installé au pouvoir et qu'il n'y a pas de véritable opposition. Vu la modération dont les hommes politiques biélorusses ont fait preuve récemment vis-à-vis de l'Occident, le rapprochement entre la Russie et l'Ouest et le futur statut du Bélarus d'Etat frontalier de l'Union européenne, il semble probable que les institutions européennes vont devoir envisager un changement dans leur comportement envers le Bélarus. L'amorce d'un certain dialogue systématique avec ce pays pourrait s'avérer utile pour les intérêts européens, d'autant plus que le Bélarus constitue le lieu de passage entre l'Europe de l'Ouest et la Russie. Du reste, un dialogue critique avec le Bélarus pourrait favoriser une plus grande démocratisation de ce pays.

168. Il semble par conséquent que les timides réactions internationales et la faiblesse de l'opposition pourraient amener l'Europe à atténuer l'isolement politique du pays, tout en continuant de considérer M. Loukachenko comme « un despote imprévisible »⁵¹. La situation géographique et l'importance

⁵¹ *International Affairs* 77,3 (2001), page 608.

politique du Bélarus, qui deviendrait limitrophe de l'Union européenne après le prochain élargissement de celle-ci, constituent des facteurs que l'on peut très difficilement ignorer.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

- Georges Sokolov: *Poutine, saura-t-il infléchir la trajectoire russe ?*, in *Politique Etrangère*, 3/2001.
- Pavel K. Baev : *Russia's policies in the southern Caucasus and the Caspian area*, in *European Security*, Volume 10, No. 2, Summer 2001.
- Anne de Tinguy: *Vladimir Poutine et l'Occident : l'heure est au pragmatisme*, in *Politique Etrangère* 3/2001.
- Nadia Alexandrova Arbatova : *Russia and Europe. The foreign policy of Yeltsin's Russia*, Swedish National Defence College, Stockholm 2001.
- Nadia Alexandrova Arbatova: *Perpetual partnership should include Russia*, in *Atlantisch Perspectief*, Volume 25, No. 4, 2001.
- Oleksandr Pavliuk: *Ukraine's regional politics: the case of GUUAM*, speech at the Kennan Institute on 12 February 2001 (www.GUUAM.org/conf).
- Charlotte Wagnsson: *Developing the moral arguments: Russian rhetorical strategies on security post-Kosovo*, Occasional Papers 28, WEU Institute for Security Studies, Paris, October 2001.
- William Hopkinson : *Elargissement : une nouvelle OTAN*, Cahiers de Chaillot n° 49, Institut d'études de sécurité de l'UEO, Paris, Octobre 2001.
- Robert Legvold: *Russia's unformed foreign policy*, *Foreign Affairs*, Volume 80, No. 5.
- Arkady Moshes: *Russian policy towards Ukraine, Bélarus and the Baltic States in the Putin era*, The Center for Strategic and International Studies, Program on New Approaches to Russian security, Policy Memo Series, Memo No. 123.

Addendum**3 décembre 2001***Le dialogue parlementaire avec le Bélarus***ADDENDUM***présenté par M. Hancock, rapporteur*

1. Les Présidents des deux Chambres de l'Assemblée nationale de la République du Bélarus ont invité, il y a quelques mois, une délégation de l'Assemblée de l'UEO à se rendre au Bélarus, cette invitation constituant une première étape vers l'instauration d'un dialogue constructif entre les membres de l'Assemblée de l'UEO et ceux de l'Assemblée nationale de la République du Bélarus.
2. Après un examen approfondi de la question, le Comité des présidents de l'Assemblée a accepté le principe d'une telle invitation et décidé qu'une délégation se rendrait au Bélarus lorsque le moment serait opportun. Dans le même temps, il a invité la Commission politique à présenter un rapport sur la situation dans ce pays.
3. Votre rapporteur estime que le Bélarus a encore un long chemin à parcourir avant de devenir une démocratie pleinement développée, mais il pense que la politique qui a consisté à isoler ce pays s'est avérée inefficace et peu propice au changement. Il est parvenu à la conclusion que le Bélarus est favorable à une politique de dialogue constructif avec les institutions européennes et qu'il est disposé à prendre de nouvelles mesures pour normaliser ses relations. Il note aussi que la sécurité nationale du Bélarus est étroitement liée au système commun de sécurité européenne, et qu'un dialogue entre parlementaires dotés d'une expérience dans ce domaine pourrait apporter une contribution vitale au développement futur d'une politique européenne de sécurité et de défense complète.
4. Votre rapporteur pense donc que le moment est désormais venu que l'Assemblée de l'UEO accepte l'invitation de l'Assemblée nationale de la République du Bélarus, et se rende dans ce pays de préférence au printemps 2002, afin d'étudier les possibilités d'établir un dialogue constructif entre l'Assemblée de l'UEO et l'Assemblée nationale de la République du Bélarus.

PROJET DE RECOMMANDATION***sur les nouveaux développements en Russie, en Bélarus et en Ukraine***

L'Assemblée,

- (i) Notant que sous la direction du Président Poutine, le gouvernement russe s'est lancé résolument dans un vaste programme visant à mettre toute une série de lois et pratiques en conformité avec les normes internationales, ce qui est considéré par les institutions et organisations internationales financières et autres comme une démarche positive, mais reconnaissant que, malgré ces progrès indéniables, il reste beaucoup à faire ;
- (ii) Considérant qu'à la suite des tragiques événements du 11 septembre 2001, la Russie a pris un certain nombre d'initiatives en matière de politique étrangère qui offrent à la communauté euro-atlantique une occasion historique d'asseoir ses relations avec ce pays sur des bases entièrement nouvelles ;
- (iii) Notant que la Russie, qui considère toujours le Traité sur les missiles antibalistiques (ABM) de 1972 comme un important facteur de stabilité dans le monde, a montré qu'elle était disposée à adapter ce traité afin de permettre aux Etats-Unis de mettre en œuvre un programme d'essais jugé essentiel pour le développement d'une défense antimissile (MD) ;
- (iv) Sachant, d'une part, que la Russie s'efforce d'obtenir un accord sur des réductions mutuelles considérables des arsenaux américains et russes, ce qui ramènerait le nombre des ogives nucléaires à un niveau inférieur aux 3 500 prévues par l'Accord START 2, lequel n'est pas encore entré en vigueur, et d'autre part, que les Etats-Unis semblent aussi disposés à procéder à des réductions substantielles de leur arsenal nucléaire ;
- (v) Sachant que la Russie tient à obtenir la reconnaissance de sa position en tant que rempart contre la propagation des mouvements islamiques extrémistes en Europe ;
- (vi) Se félicitant des décisions prises récemment par la Russie, d'une part d'abandonner la base d'écoutes de Lourdes, à Cuba, d'autre part de résilier son contrat de location de la base navale située dans la baie de Cam Ranh au Vietnam, qui constituent un signe important de sa détermination à tirer un trait définitif sur la guerre froide et à bâtir une relation nouvelle avec les Etats-Unis ;
- (vii) Considérant que le partenariat énergétique envisagé entre l'UE et la Russie pourrait constituer une importante contribution à la politique de diversification des sources d'approvisionnement en énergie pratiquée par l'UE, tout en permettant à la Russie de mieux exploiter ses ressources énergétiques ;
- (viii) Consciente de l'objectif poursuivi par la Russie de jouer un rôle plus visible dans les accords sécuritaires européens, susceptibles de dépasser le cadre des responsabilités géographiques et contractuelles de l'OTAN ;
- (ix) Considérant que l'Europe et les Etats-Unis devront faire preuve d'imagination, dans leurs propositions, afin de répondre à la nouvelle approche audacieuse adoptée par la Russie dans les relations internationales ;
- (x) Considérant que l'Occident et la Russie devront déployer ensemble des efforts résolus en matière de coopération afin de mettre en place, pour le Caucase et l'Asie centrale, des accords sécuritaires qui soient fiables et de nature à susciter la confiance ;
- (xi) Confirmant le rôle essentiel joué par une Ukraine stable et indépendante en tant que partenaire européen pour le maintien de la stabilité et de la sécurité dans la partie orientale de l'Europe et son importance pour la paix et la sécurité de l'ensemble de l'Europe ;
- (xii) Notant toutefois que la tâche incombant à l'OTAN et à l'UE de forger des liens plus étroits avec l'Ukraine est gravement mise en péril par l'absence de progrès, de la part de ce pays, lorsqu'il s'agit de faire siennes des valeurs telles que la démocratie pluraliste, le respect de l'Etat de droit, la mise en place de marchés libres et ouverts, la liberté politique et celle de la presse ;

- (xiii) Considérant comme une tâche essentielle de l'UE, du Conseil de l'Europe et de l'OSCE, de fournir à l'Ukraine des conseils et une formation afin de l'aider à mettre sur pied une société civile, à adopter des lois efficaces et à les appliquer correctement ;
- (xiv) Consciente qu'en dépit de sa situation géographique – accès facile à la mer Noire et frontières avec un certain nombre de pays d'Europe centrale – l'Ukraine demeure fortement dépendante des marchés russes pour son développement économique et qu'à l'heure actuelle, plus de 80 % de ses besoins énergétiques sont satisfaits par la Russie, ce qui l'expose inévitablement à l'influence politique de ce pays ;
- (xv) Consciente qu'il n'y aura peut-être jamais d'Etat russo-biélorusse unifié, mais que, pour un certain nombre de raisons pratiques, il est vraisemblable que le traité de 1999 sur la création de l'Union aboutisse à une étroite coopération entre les deux pays, notamment dans les domaines des finances et de l'économie, de l'industrie, et de la politique étrangère et de défense ;
- (xvi) Observant que la politique d'isolement pratiquée ces dernières années à l'encontre du Bélarus ne s'est pas révélée efficace ;
- (xvii) Considérant que les élections présidentielles de septembre 2001, bien que profondément entachées d'irrégularité, ont néanmoins permis l'émergence de forces politiques et sociales véritablement attachées aux valeurs et aux principes démocratiques ;
- (xviii) Considérant que, dans un avenir proche, le Bélarus deviendra inéluctablement un Etat frontalier de l'UE et que, pour la Russie, il est aussi le plus important pays de transit vers l'Europe occidentale, ces deux motifs ne pouvant que conduire l'UE à intensifier ses relations avec le Bélarus ;
- (xix) Notant qu'en raison de leur dépendance économique et énergétique, le Bélarus comme l'Ukraine auront peut-être fatalement besoin, pendant un certain temps, de se rapprocher de la Russie, avant de trouver, avec l'aide de l'actuelle direction russe, plus imaginative et plus entreprenante, leur place légitime dans le cadre plus large des organisations euro-atlantiques ;
- (xx) Considérant que, compte tenu des objectifs déclarés de la Russie de renforcer le dialogue et la coopération avec l'UE sur les questions politiques et de sécurité, de développer plus avant le partenariat énergétique avec l'UE et d'établir un espace économique européen commun, le Bélarus et l'Ukraine n'auront pas d'autre choix que d'adopter une politique similaire ;
- (xxi) Se félicitant du renouveau et de l'intensification de la coopération dans le cadre du Conseil conjoint permanent OTAN-Russie, en vertu duquel les deux partenaires se sont engagés à construire un partenariat plus solide, dans l'intérêt de la sécurité et de la stabilité dans la zone euro-atlantique ;
- (xxii) Soutenant fermement la détermination manifestée par l'OTAN et par la Russie de modifier le climat de leurs relations et de continuer à élargir leur coopération à la suite des attentats terroristes perpétrés le 11 septembre 2001 à New York et Washington ;
- (xxiii) Mécontente du caractère superficiel de la réponse faite par le Conseil au paragraphe 2 de la Recommandation n° 677 et estimant, à la lumière des initiatives prises par le Président Poutine en matière de politique étrangère après le 11 septembre 2001, qu'il y a lieu de développer un dialogue nourri avec la Russie pour examiner la coopération dans les domaines de la politique générale et des armements, questions d'intérêt mutuel qui revêtent une grande importance pour les deux parties,

RECOMMANDE AU CONSEIL

1. D'examiner, de concert avec les Directeurs nationaux de l'armement et le GAEO, l'opportunité d'une comparaison des besoins de l'Europe occidentale et de ceux de la Russie pour la prochaine génération d'équipements de défense et les possibilités de coopération technique et industrielle entre les deux parties en matière de développement et de production de nouveaux équipements de défense, étant entendu que pour l'heure, l'état des relations entre l'Europe occidentale et la Russie constitue une occasion unique d'intensifier la coopération et le dialogue mutuels ;
2. De demander à l'UE de poursuivre l'intensification du dialogue et de la coopération avec la Russie sur les questions politiques et de sécurité, en mettant notamment l'accent sur :

- l'évolution de la situation en Bélarus, Moldova et Ukraine, où la sécurité, la stabilité et le développement économique sont dans l'intérêt mutuel des deux parties ;
- la situation dans les Balkans, où les deux parties seront peut-être amenées à partager des responsabilités pour le maintien de la paix et dans d'autres domaines si, à la suite d'autres engagements sécuritaires, les Etats-Unis retirent ou réduisent leurs troupes présentes au Kosovo et en Bosnie-Herzégovine ;
- la situation dans le Caucase, où un certain nombre de conflits non résolus à l'intérieur et au-delà des frontières de la Russie risquent de déstabiliser davantage la région.

AMENDEMENTS**AMENDEMENT n° 1⁵²***déposé par M. Clerfayt*

1. A la fin du projet de recommandation proprement dit, ajouter un nouveau paragraphe libellé comme suit :

« De demander au Conseil de l'Europe de l'intensifier l'assistance apportée à la Russie et surtout à l'Ukraine et au Bélarus pour faire progresser le respect des droits de l'homme et celui des principes et des pratiques démocratiques. »

Signé : Clerfayt

AMENDEMENT n° 2⁵³*déposé par M. Atkinson et plusieurs de ses collègues*

2. Ajouter le nouveau paragraphe suivant à la fin du projet de recommandation proprement dit :

« De demander à la Russie de se montrer plus entreprenante en insistant pour que des formules d'autonomie soient trouvées pour faire face aux situations de séparatisme que connaissent la Moldova, la Géorgie et l'Azerbaï djan.»

Signé : Atkinson, Cox, Blaauw Chapman, Hörster, Arnau Navarro

⁵² Voir 9^e séance, 4 décembre 2001 (amendement non soutenu).

⁵³ Voir 9^e séance, 4 décembre 2001 (adoption de l'amendement).

