



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

DOCUMENT A/1805

3 décembre 2002

QUARANTE-HUITIÈME SESSION

L'élargissement de l'OTAN et de l'UE
– réponse au rapport annuel du Conseil

RAPPORT

présenté au nom de la Commission politique
par M. Zacchera, 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://assembly.weu.int>

L'élargissement de l'OTAN et de l'UE – réponse au rapport annuel du Conseil

RAPPORT¹

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

TABLE DES MATIÈRES

RECOMMANDATION N° 715

sur l'élargissement de l'OTAN et de l'UE – réponse au rapport annuel du Conseil

EXPOSÉ DES MOTIFS

présenté par M. Zacchera, rapporteur

- I. Introduction
- II. L'élargissement de l'Union européenne
 1. Stratégie d'élargissement de l'UE
 - (a) Critères et processus d'adhésion
 - (b) Conséquences de l'élargissement
 - (c) Initiatives prises à l'égard des pays d'Europe du Sud-Est
 - (d) Les relations avec la Russie et la question de Kaliningrad
 - (e) Relations avec le Belarus
 - (f) Relations avec l'Ukraine et la Moldova
 2. Elargissement et politique européenne de sécurité commune (PESC)
 - (a) Pays candidats à l'UE, PESC et politique européenne de sécurité et défense (PESD)
 - (b) Pays européens non candidats à l'UE, PESC et PESD
- III. L'élargissement de l'OTAN
 1. Stratégie d'élargissement de l'OTAN
 - (a) Le processus d'élargissement de l'OTAN
 - (b) Relations spécifiques OTAN/Russie et OTAN/Ukraine
 2. Elargissement et transformation de l'Alliance atlantique
 - (a) Fin de la guerre froide et nouveau rôle de l'OTAN
 - (b) Nouvelles menaces et relations transatlantiques
 - (c) Sommet de Prague et avenir de l'Alliance

¹ Adopté par la commission par 5 voix contre 0 et une abstention le 13 novembre 2002.

² *Membres de la commission* : M. Marshall (président) ; MM. *Behrendt*, Blaauw (vice-présidents) ; MM. André, de Assis, Mme Bolognesi, MM. Clerfayt, Delattre, Dubie, Duivestijn, Mme Durrieu, MM. Eyskens, Floros, Guardans I Cambó, Haack, *Hancock*, Hornhues, *Liapis*, van der Linden, Lloyd (remplaçant : *Vis*), Martínez Casañ, Masseret, Nazaré Pereira, Pangalos, Pereira Coelho, Mme Paoletti Tangheroni, MM. Piscitello (remplaçant : *Oliverio*), Provera, de Puig (remplaçant : *Yañez Barnuevo*), Rochebloine, Puche Rodríguez, Rizzi, Schmitz, Sterzing, Lord Tomlinson, M. Wilkinson, N...

Membres associés : MM. Akçali, Mme Akgönenç, MM. Andican, Fajmon, Mme Grabowska, Mme Gülek, MM. Hegyi, Kaminski, Kasal, Kobielski, Marthinsen, Nemeth, Pálsson, Pelc, Tabajdi, Width, Wojciechowski.

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

IV. Les effets conjugués des élargissements de l'Alliance atlantique et de l'Union européenne

V. Conclusions

ANNEXE I

Tableau récapitulatif : Etats membres de l'OTAN et de l'UE et Etats candidats

ANNEXE II

Les préparatifs de la Roumanie en vue de son adhésion à l'OTAN et à l'Union européenne (Contribution de M. Ioan Timis, associé partenaire, Roumanie)

PROJET DE RECOMMANDATION

sur l'élargissement de l'OTAN et de l'UE – réponse au rapport annuel du Conseil

AMENDEMENTS

RECOMMANDATION N° 715¹***sur l'élargissement de l'OTAN et de l'UE – réponse au rapport annuel du Conseil***

L'Assemblée,

- (i) Se félicitant des perspectives imminentes d'élargissement à la fois de l'UE et de l'OTAN, en vue d'une unification pacifique et durable du continent européen au niveau politique et économique ;
- (ii) Consciente des répercussions que les deux processus d'élargissement auront sur l'avenir de la défense et de la sécurité européennes ;
- (iii) Considérant que l'élargissement imminent de l'UE va repousser ses frontières vers l'Est, et qu'il faudra moderniser les points de passage pour les aligner sur les normes de l'UE et permettre aux services de douane et à la police des frontières de maîtriser pleinement la situation et de prévenir les franchissements illégaux de personnes et de marchandises, ainsi que le trafic d'armes et de stupéfiants ;
- (iv) Reconnaissant que l'adhésion imminente de la Lituanie et de la Pologne est à l'origine d'un problème spécifique de transit de personnes et de biens entre la Russie et l'enclave de Kaliningrad, rendu plus aigu en raison de la nécessité de concilier les exigences de sécurité aux frontières de l'Union européenne, la souveraineté des pays candidats et le souci légitime de la Russie de préserver son intégrité territoriale ;
- (v) Se félicitant de l'accord intervenu le 11 novembre 2002 entre l'UE et la Russie sur un ensemble de mesures visant à faciliter le transit entre la région de Kaliningrad et le reste de la Russie ;
- (vi) Saluant notamment l'engagement de l'UE de continuer à soutenir techniquement et financièrement les efforts russes en vue de promouvoir le développement économique de la région de Kaliningrad et de renforcer la coopération transfrontalière avec la Russie le long des frontières de l'UE élargie ;
- (vii) Considérant que son futur élargissement vers l'Est doit plus que jamais inciter l'Union européenne à régler ses relations avec le Belarus, qui deviendra non seulement un nouveau pays limitrophe, mais également un pays de transit entre l'Europe et son partenaire stratégique, la Russie ;
- (viii) Consciente que les profonds liens historiques et culturels entre le Belarus et la Russie font de cette dernière le partenaire naturel pour aider le Belarus à sortir progressivement de son isolement actuel face au reste de l'Europe ;
- (ix) Notant avec satisfaction la volonté de nombreux pays européens de participer à la défense du continent européen et de renforcer les relations transatlantiques en adhérant à l'OTAN ou en participant à ses activités de partenariat ;
- (x) Soulignant que l'évolution des menaces et des risques à la suite des événements du 11 septembre justifie d'autant une intégration accrue du continent européen ;
- (xi) Estimant donc indispensable que tous les pays candidats qui seront invités à adhérer à l'Union européenne en décembre prochain soient tenus d'accepter sans réserve l'acquis et le développement de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) depuis la fin de l'année 2000 ;
- (xii) Rappelant le rôle indispensable des parlements nationaux dans le processus de ratification des traités d'adhésion ;
- (xiii) Soulignant l'importance et l'urgence de mieux expliquer les raisons et les conséquences de ces élargissements aux citoyens européens en vue des référendums à venir ;

¹ Adoptée par l'Assemblée le 3 décembre 2002, au cours de la septième séance, sur la base du projet de recommandation amendé.

(xiv) Soulignant que ni l'OTAN, ni l'UE ne peuvent se passer d'un réexamen fondamental de leur rôle et coopération futurs et que les deux processus d'élargissement en cours sont de nature à amplifier et à accélérer le besoin d'une telle redéfinition ;

(xv) Tenant compte du caractère impératif et urgent de la réforme en profondeur du système institutionnel de l'UE rendue indispensable par l'élargissement en cours ;

(xvi) Soulignant, dans ce contexte, l'importance des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe avec la participation des pays candidats à l'Union européenne, visant à proposer la conclusion d'un traité constitutionnel, qui dotera l'UE élargie d'une personnalité juridique unique, notamment dans le domaine des relations internationales ;

(xvii) Rappelant les difficultés persistantes à surmonter les réserves de certains pays membres de l'UE contre l'établissement d'une obligation contractuelle de défense collective, voire commune dans le cadre de l'Union européenne ;

(xviii) Estimant pourtant qu'une telle clause reste essentielle pour une Europe intégrée, telle que prévue dans le Traité sur l'UE et souhaitant donc vivement qu'une solution satisfaisante soit trouvée sur cette question avant l'entrée des nouveaux pays membres dans l'UE ;

(xix) Se félicitant de la décision du Conseil de maintenir les statuts différents des pays de l'UEO et l'affirmation du Conseil, dans sa réponse à la Recommandation n°708, de sa volonté de continuer à servir de forum de réflexion stratégique ouvert à la participation des délégations parlementaires de tous les pays de l'UEO,

(xx) Se félicitant de la décision prise par l'OTAN lors du sommet de Prague d'inviter la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie à engager des pourparlers d'adhésion et constatant avec satisfaction que ces pays rempliront bientôt les conditions pour devenir membres associés de l'UEO (voire membres de plein droit pour ceux qui concluront les négociations d'adhésion à l'UE et à l'OTAN) et que les processus de ratification de l'OTAN et de l'UE devraient en principe être achevés en mai 2004,

RECOMMANDE AU CONSEIL

1. D'inciter les représentants des gouvernements des pays de l'UEO à la Convention sur l'avenir de l'Europe à soutenir les efforts visant à inclure dans un traité constitutionnel de l'UE un engagement ferme et sans ambiguïté en matière de défense commune, avant que l'élargissement ne soit achevé;
2. De laisser, à défaut, la porte ouverte aux nouveaux pays, acceptés à la fois en tant que membres de l'UE et de l'OTAN, qui souhaiteraient adhérer au Traité de Bruxelles modifié afin d'affirmer leur détermination à participer au projet de l'Europe de la défense et à assumer pleinement leur responsabilité dans ce domaine ;
3. D'inviter la Bulgarie et la Roumanie en tant que nouveaux pays de l'OTAN à devenir membres associés de l'UEO, s'ils le souhaitent, dès l'entrée en vigueur des protocoles d'accession au Traité de Washington, comme ce fut le cas pour la Hongrie, la Pologne et la République tchèque lors du précédent élargissement de l'Alliance ;
4. De maintenir l'UEO et son Assemblée en tant que forum de réflexion stratégique élargi, dans lequel toutes les délégations des pays qui entreront dans l'UE et/ou l'OTAN pourront trouver leur place ;

RECOMMANDE AU CONSEIL D'INCITER L'UE

5. A donner la priorité à la pleine information des opinions publiques sur le processus d'élargissement et ses implications, et à mettre en place, dans ce but, des instruments plus concrets d'information ;

6. A favoriser le vote à la majorité qualifiée et une réforme en profondeur du système institutionnel de l'UE en le rendant plus transparent et plus simple en vue d'un fonctionnement efficace d'une UE élargie de 15 à 25 membres, et plus à terme ;
7. A tenir compte de la position stratégique essentielle pour la sécurité d'une Union européenne élargie des pays européens de l'Alliance non membres de l'UE lors de la mise en oeuvre des arrangements sur la participation de ces pays à la PESD ;
8. A coordonner sa politique avec celle de l'OTAN à l'égard des pays de l'Europe du Sud-Est, dans la perspective de leur possible adhésion à l'UE et/ou à l'OTAN ;
9. A poursuivre, à cet effet, ses efforts pour la stabilisation politique et économique des pays d'Europe du Sud-Est, en particulier en Croatie, en Albanie, dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, en République fédérale de Yougoslavie et en Bosnie-Herzégovine, en vue de les préparer à la candidature à l'UE dans les meilleurs délais ;
10. A continuer activement à renforcer le partenariat stratégique avec la Russie ;
11. A s'assurer que le soutien technique et financier des efforts déployés par la Russie pour promouvoir le développement économique de la région de Kaliningrad demeure un objectif prioritaire de la politique de l'UE, compte tenu de la spécificité des problèmes économiques et sociaux que connaît la région ;
12. A se concerter avec la Russie de façon à ce que ce partenaire stratégique assume ses responsabilités qui découlent de ses relations avec le Belarus, en vue d'aider ce pays à surmonter son isolement du reste de l'Europe et de lui permettre d'entretenir des relations harmonieuses avec ses partenaires naturels ;
13. A poursuivre ses efforts pour assister l'Ukraine, le Belarus et la Moldova dans leur processus de démocratisation de la vie politique et de libéralisation des échanges économiques ;

RECOMMANDE AU CONSEIL D'INCITER L'OTAN

14. A procéder à un réexamen fondamental du rôle futur de l'OTAN au regard de la réunification du continent européen ;
15. A s'engager à poursuivre l'élargissement de l'OTAN, notamment aux pays d'Europe du Sud-Est, en pleine coordination avec la politique de l'UE envers ces pays ;
16. A continuer à intensifier ses relations spécifiques de coopération avec la Russie et l'Ukraine en menant une réflexion de fond sur l'objectif ultime de cet approfondissement ;
17. A s'accorder sur le rôle des Européens au sein d'une Alliance élargie et à réfléchir au rôle futur des Etats-Unis pour la défense et la sécurité de l'Europe.

EXPOSÉ DES MOTIFS

présenté par M. Zacchera, rapporteur

I. Introduction

1. Les principales décisions relatives aux élargissements de l'OTAN et de l'UE seront prises en fin d'année à Prague les 21 et 22 novembre pour l'OTAN et à Copenhague les 12 et 13 décembre pour l'UE. Les deux processus d'élargissement sont indépendants l'un de l'autre. Ils obéissent à des stratégies et à des calendriers distincts (incidemment concomitants en cette fin d'année 2002). Cependant la même finalité globale de paix et de sécurité en Europe est invoquée pour justifier ces élargissements, qui auront tous deux des conséquences politiques, institutionnelles et stratégiques considérables et cruciales pour le devenir des deux organisations elles-mêmes, comme pour l'avenir de l'Europe dans son ensemble. Face aux élargissements de l'UE et de l'OTAN, les Européens et leurs alliés transatlantiques ne pourront pas faire l'économie d'une réflexion de fond sur les relations entre une Alliance et une Union toutes deux substantiellement élargies. Avec pour toile de fond l'avenir des relations transatlantiques et les ambitions de l'UE en matière de politique européenne de sécurité et de défense, les questions de la délimitation des rôles des deux organisations et de la création de mécanismes de coopération efficaces en matière de sécurité viendront inévitablement se juxtaposer à celles des élargissements.

2. Sans négliger les implications très étendues de l'élargissement de l'Union européenne sur les plans économique, financier, social et culturel ainsi que sur le plan institutionnel, ce rapport se concentrera surtout sur les implications sécuritaires de cet élargissement. A cet égard, l'Europe se trouve devant un certain nombre d'incertitudes. D'abord, on ne sait pas encore si et dans quelle mesure la Convention sur l'avenir de l'Europe parviendra à un accord sur l'incorporation d'une véritable défense commune dans l'Union européenne, et le cas échéant, sous quelle forme. Deuxièmement, l'élargissement de l'OTAN à certains pays pourrait devancer celui de l'Union européenne. Cela mettra les pays membres de l'UEO devant la nécessité de décider s'il convient d'augmenter le nombre de membres associés de cette organisation. Finalement, si la défense commune n'est pas incorporée dans l'Union européenne, les pays membres de l'UEO devront se mettre d'accord sur la question de savoir si la sécurité européenne exige l'invitation de nouveaux pays membres de l'UE et de l'OTAN à adhérer au Traité de Bruxelles modifié.

II. L'élargissement de l'Union européenne

3. L'Union européenne (UE) a déjà connu quatre élargissements successifs². Toutefois, le cinquième élargissement en cours est sans précédent par son ampleur, sa nature et ses implications³. Treize pays sont candidats : la Bulgarie, Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République slovaque, la République tchèque, la Roumanie, la Slovénie et la Turquie. Des critères d'adhésion ont été définis par l'UE. Les candidats bénéficient de programmes d'aide en vue de les préparer à l'adhésion. Ils doivent également suivre une procédure d'adhésion longue et complexe assortie d'échéances. Cet élargissement aura un impact important sur les institutions et les politiques de l'Union. L'élargissement géographique de l'UE implique aussi une évolution des relations avec les autres pays européens à l'Est et au Sud-Est de l'Union européenne élargie.

² 1973 : Danemark, Irlande et Royaume-Uni ; 1981 : Grèce ; 1986 : Espagne et Portugal ; 1995 : Autriche, Finlande et Suède.

³ Il est radicalement différent par son ampleur, sa portée et sa nature : passer d'une UE à 15 à une Union à 25 pays et plus impliquera une augmentation de la population de 20% pour un accroissement de la production économique de 4% seulement, couplée à une multiplication des petits pays qui passeront de 10 à 19 (dont 11 membres avec une population de 5 millions d'habitants ou moins) ; Cf. Entretiens avec A. Missiroli, Chargé de recherche, Institut d'études de sécurité de l'UE, Paris, 2002.

1. Stratégie d'élargissement de l'UE

(a) Critères et processus d'adhésion

4. L'élargissement de l'UE répond à deux objectifs stratégiques fondamentaux, qui consistent à promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité politique et à conforter l'Europe dans sa position de grande puissance économique. En juin 1993, lors du Conseil européen de Copenhague, les critères d'adhésion à remplir pour adhérer à l'UE ont été définis⁴. Les futurs membres doivent au préalable satisfaire aux exigences suivantes :

- Des institutions stables garantissant la démocratie, l'Etat de droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection ;
- Une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union ;
- La capacité d'assumer les obligations de l'adhésion, notamment de souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire.

En comparaison avec les élargissements précédents, on peut souligner deux différences notables. Outre l'*acquis communautaire* à respecter qui s'est considérablement étoffé (désormais 31 chapitres), les critères de Copenhague comprennent des appréciations politiques et économiques au sens large.

5. La stratégie de pré-adhésion de l'UE s'articule autour des structures et mécanismes suivants⁵ :

- Des accords d'association⁶ : accords constituant la base juridique des relations bilatérales entre les pays candidats et l'UE, couvrant les questions commerciales, le dialogue politique, le rapprochement des législations et d'autres domaines de coopération, tels que l'industrie, l'environnement, les transports et les douanes ;
- Des rapports réguliers élaborés par la Commission et soumis au Conseil de l'UE, portant sur les progrès annuels de chaque pays candidat⁷ ;
- Des partenariats pour l'adhésion définissant les priorités pour la préparation de chaque candidat et les différentes formes de soutien disponibles de la part de l'UE ;
- L'assistance financière, notamment par le programme d'aide à la reprise et à la mise en oeuvre de l'*acquis communautaire* PHARE (1,5 milliard d'euros par an), l'Instrument structurel de pré-adhésion ISPA qui soutient l'investissement dans l'environnement et les transports (1 milliard d'euros par an), le programme de soutien au développement agricole et rural SAPARD (500 millions d'euros par an), ainsi que le cofinancement avec la Banque européenne d'investissement (BEI) ;
- La participation des candidats aux programmes de l'UE et aux agences communautaires ;
- Les négociations elles-mêmes, afin de déterminer les conditions d'adhésion de chaque pays candidat et les modalités d'adaptation de leur législation à l'*acquis communautaire* ;

⁴ Pour une analyse détaillée des critères d'adhésion, voir notamment « Le processus d'élargissement de l'Union européenne », par Gilles Joly, Revue du Marché commun de l'UE, n° 457, avril 2002, pp. 239-246.

⁵ Voir « L'Union européenne : poursuite de l'élargissement », Publication de la Commission européenne, 2001, p. 16.

⁶ Au cours des années 1990, des accords d'association, dénommés « accords européens », ont été conclus avec chacun des dix pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'UE. Précédemment, des accords d'association d'un autre type, mais constituant eux aussi une condition préalable à l'adhésion, avaient été établis avec la Turquie (1963), Malte (1970) et Chypre (1972).

⁷ Voir notamment « Vers l'Union élargie : Document de stratégie et Rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion », Bruxelles, 9.10.2002, COM(2002) 700 final. http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/strategy_fr.pdf.

6. En décembre 1995, le Conseil européen de Madrid a invité la Commission à préparer ses avis sur chaque candidature dans le cadre d'un document d'ensemble sur l'élargissement. Selon le rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion, en date du 9 octobre 2002⁸, « Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République slovaque, la République tchèque et la Slovénie remplissent les critères politiques. (...) la Commission considère que ces pays auront satisfait aux critères économiques comme à ceux de l'acquis et qu'ils seront donc prêts pour l'adhésion à compter du début de 2004. La Commission recommande donc de conclure les négociations d'adhésion avec ces pays pour la fin de l'année ». La Commission constate que « la Bulgarie et la Roumanie remplissent les critères politiques mais ne répondent pas pleinement, dans certaines mesures, aux critères économiques, ni à ceux liés à l'acquis ». La Bulgarie et la Roumanie ont fixé à 2007 la date indicative de leur adhésion.

7. Les résultats des négociations d'adhésion seront incorporés dans un instrument juridique unique et ses actes associés : le traité d'adhésion. Le travail de rédaction du traité (environ 1 000 pages), lancé officiellement en mars 2002, est déjà bien avancé. Le traité devrait pouvoir être finalisé rapidement après la conclusion des négociations. Le Parlement européen sera invité à donner un avis conforme aux demandes d'adhésion, avant que le Conseil n'arrête une décision sur l'adhésion des nouveaux Etats membres. Une fois signé, probablement en 2003, le traité devra être soumis à ratification à partir de 2004 par les Etats membres, actuels et futurs, conformément à leurs exigences constitutionnelles respectives. Il semble convenu que les pays actuels de l'UE procéderont à la ratification du traité par le biais de leurs parlements tandis que la plupart des nouveaux pays organiseront des consultations populaires sous forme de référendums.

8. Le « oui » irlandais au Traité de Nice, lors de leur deuxième référendum du 19 octobre dernier⁹, a levé un obstacle majeur pour la progression de l'ensemble du processus d'élargissement. Lors du Conseil européen de Bruxelles des 24 et 25 octobre 2002¹⁰, l'Union s'est ralliée aux conclusions et aux recommandations de la Commission et a décidé que les négociations d'adhésion pourraient être conclues au cours du Conseil européen de Copenhague les 12 et 13 décembre avec Chypre, la Hongrie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République slovaque, la République tchèque et la Slovénie. L'Union a aussi souscrit à l'évaluation faite par la Commission des progrès réalisés par la Bulgarie et la Roumanie. Compte tenu du caractère « irréversible » du processus d'élargissement, des décisions seront prises à Copenhague en ce qui concerne des feuilles de route détaillées, y compris des calendriers, et une assistance de préadhésion renforcée. Le Conseil européen a aussi déclaré soutenir la Bulgarie et la Roumanie dans les efforts qu'elles déploient pour atteindre l'objectif de l'adhésion en 2007. En revanche, le Conseil européen n'a indiqué aucune date pour le début des négociations en vue de l'adhésion de la Turquie à l'UE. Le 28 octobre, à Copenhague, les propositions des Quinze de financement de l'élargissement de l'Union ont été présentées aux chefs

⁸ Voir « Vers l'Union élargie : Document de stratégie et Rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion », Bruxelles, 9.10.2002, COM(2002) 700 final. http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/strategy_fr.pdf.

⁹ Lors d'un premier référendum organisé en juin 2001, les Irlandais avaient rejeté le traité de Nice (par 53, 87 % de voix « contre », quelque 46 % « pour », avec un taux de participation d'environ 35 %). Lors du Conseil européen de Séville les 21 et 22 juin 2002, le Premier ministre irlandais a présenté la « Déclaration nationale de l'Irlande » confirmant que « la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne n'affecte pas sa politique traditionnelle de neutralité militaire » (Cf. annexe III des conclusions de la présidence) et le Conseil européen a pris acte de cette déclaration (Cf. annexe IV), <http://ue.eu.int/newsroom/NewMain.asp?LANG=1>. Suite à une nouvelle campagne active fondée sur un appel à ne pas faire obstacle à l'élargissement de l'UE prévu en décembre 2002, les Irlandais ont finalement approuvé le Traité de Nice lors d'un nouveau référendum organisé le 19 octobre 2002 (par 62,89 % contre 37,11 % des suffrages exprimés et un taux de participation de 48,45 %).

¹⁰ Voir Conclusions de la présidence, Conseil européen de Bruxelles, 24 et 25 octobre 2002. <http://ue.eu.int/Newsroom/EC2425102002.asp?lang=1>.

d'Etat et de gouvernement des treize pays candidats. Les négociations vont se poursuivre avec les pays candidats d'ici le sommet de Copenhague des 12 et 13 décembre.

(b) Conséquences de l'élargissement

9. Le traité ne pourra entrer en vigueur que lorsque le processus de ratification aura été finalisé. Il est donc primordial que les opinions publiques, les parlements nationaux des pays européens concernés et le parlement européen soient pleinement informés des implications de l'élargissement. Les difficultés de l'Irlande à ratifier le Traité de Nice ne peuvent que confirmer l'importance de ce travail. Consciente des enjeux à venir, la Commission européenne développe une politique de communication pour tenter d'expliquer que l'élargissement est une dynamique dont tous les participants sont bénéficiaires et par laquelle la réunification de l'Europe permettra d'étendre la zone de paix, de prospérité et de sécurité à l'ensemble du continent¹¹. Suite à une recommandation récente de notre Assemblée, le Conseil de l'UEO a également assuré l'Assemblée que « les gouvernements engagés dans les diverses actions visant à relever le défi que représente la consolidation du soutien du public aux efforts en cours au sein de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité et de la défense ont particulièrement à cœur de mobiliser l'ensemble des moyens qu'ils estiment propres à garantir la convergence des points de vue entre les Européens »¹².

10. Globalement, l'opinion publique européenne estime qu'elle n'est pas très bien informée quant à l'élargissement de l'UE. Selon un sondage d'Eurobaromètre, effectué au printemps 2002 et publié en octobre 2002¹³, seulement 21% des personnes interrogées déclarent se sentir bien informées. Parmi les pays membres, la proportion de la population qui se déclare favorable au principe de l'élargissement dépasse la barre des 50 % dans onze Etats sur les quinze, l'Autriche, l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni faisant exception. Au printemps 2002, le soutien à l'élargissement atteint son niveau le plus élevé au Danemark (68%), en Grèce (67%) et en Espagne (64%). Comme à l'automne 2001, la France est le seul pays où les répondants opposés à l'élargissement (47%) sont plus nombreux que les personnes qui y sont favorables (40%). De plus, 40% des personnes interrogées estiment que l'élargissement devrait être sélectif, et 21% seulement sont favorables à un soutien illimité à l'élargissement. En outre, environ deux tiers des personnes interrogées pensent que l'UE deviendra plus importante dans le monde et plus riche culturellement si elle inclut davantage de pays. Une proportion analogue estime cependant que l'élargissement pourrait rendre plus difficile la prise de décision à l'échelle européenne¹⁴. Beaucoup de citoyens de l'UE pensent qu'il faut que l'UE réforme le fonctionnement de ses institutions avant d'accueillir de nouveaux membres (55% contre 14 %) et 41 % des personnes interrogées pensent qu'après les prochains élargissements prévus, les décisions de l'UE devraient être prises à la majorité des Etats membres tandis que 33% préfèrent une prise de décision à l'unanimité. Enfin, avec l'élargissement de l'UE, certains citoyens craignent l'amplification de problèmes concrets (chômage, criminalité, environnement).

11. Dans les pays candidats, l'enthousiasme général suscité par la perspective d'adhésion à l'Union, qui s'est manifesté au lendemain des événements de 1989, a été suivi d'un resserrement de la marge entre partisans et détracteurs de l'adhésion. La baisse d'opinions favorables à l'adhésion dans les pays candidats est généralement liée aux âpres négociations d'adhésion dans des secteurs sensibles comme l'agriculture. Cependant, la majorité des citoyens en faveur de l'adhésion de leur pays à l'UE est

¹¹ Voir Rapport de la Commission au Conseil : « Expliquer l'élargissement de l'Europe », COM (2002) 281 final, Bruxelles, 5 juin 2002. http://europa.eu.int/comm/enlargement/sevilla/com2002-281_en.pdf.

¹² Voir Réponse du Conseil à la Recommandation n° 710, Document [A/1797](#), 26 septembre 2002.

¹³ « Eurobaromètre 57 – Printemps 2002 », Commission européenne, Parution : 21 octobre 2002, Terrain : 29 mars-1^{er} mai 2002, http://europe.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb57/eb57_fr.htm.

¹⁴ Voir aussi « Elargissement et défense européenne après le 11 septembre », sous la direction d'Antonio Missiroli, Cahiers de Chaillot no 53, juin 2002, Institut d'études de sécurité de l'UE, Paris, p. 7.

généralement élevée, bien que variable¹⁵. En moyenne, les deux tiers (66%) des personnes interrogées, soit une majorité convaincante, ont déclaré en avril 2002 qu'elles soutiendraient l'adhésion de leur pays à l'UE si un référendum devait être organisé sur cette question. Il y a toutefois deux pays qui ne se sont prononcés qu'à une courte majorité en faveur de l'adhésion : Malte (55% pour, 45% contre) et la Lettonie (52% pour et 48% contre). En règle générale, six personnes sur dix dans les pays candidats sont favorables à l'adhésion de leur pays à l'UE. Cela étant, la proportion de personnes qui considèrent l'adhésion future de leur pays comme une mauvaise chose a lentement augmenté et atteint maintenant 14%. L'opposition à l'adhésion varie de 3% en Roumanie à 24% à Malte et en Lettonie. Les partisans de l'adhésion sont légèrement moins nombreux dans les dix pays qui devraient rejoindre l'Union dès 2004 et représentent 52%, soit 8 points de pourcentage de moins que la moyenne des 13 candidats. Néanmoins, les partisans de la future adhésion dans les pays candidats (60%) sont plus nombreux que dans les pays déjà membres (53%). On espère dans l'ensemble que l'adhésion à l'UE apportera des avantages, mais on reste réaliste. Près des deux tiers des citoyens des pays candidats (64%) estiment que l'adhésion à l'UE serait un plus pour leur pays.

12. Outre les répercussions économiques, financières et institutionnelles de l'élargissement, l'Union européenne devra veiller à ce que les tensions interethniques, qui très souvent ont envenimé la politique intérieure de certains pays candidats, soient résolues de manière définitive et ne puissent plus constituer un danger pour la cohérence de la politique intérieure de l'Union élargie. Il est clair que la simple adaptation de la législation ne suffira pas à éradiquer toute discrimination ethnique. Il faut également s'attacher à promouvoir un changement d'attitude culturelle.

13. Enfin, avec le déplacement des frontières de l'UE vers l'Est, de nouvelles relations devront être nouées avec les pays européens non membres de l'UE. Une réflexion sur les limites de l'Europe sera indispensable et, à terme, sur une nouvelle dynamique d'élargissement en direction des pays d'Europe du Sud-Est et des nouveaux pays limitrophes de l'UE élargie (Russie mais aussi Ukraine, Belarus et Moldova).

(c) Initiatives prises à l'égard des pays d'Europe du Sud-Est

14. Les pays d'Europe du Sud-Est progressent sur la voie des réformes politiques, économiques et administratives. Les avancées ne sont toutefois pas uniformes et la continuation des problèmes politiques au Kosovo et dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine retardent la poursuite de la paix et de la stabilité dans la région. Le défi que devra relever l'UE consiste à réagir efficacement à l'instabilité de la région (la reprise prochaine par l'UE des opérations de police de l'ONU en Bosnie et peut-être de l'opération de l'OTAN en ARYM relèvent de cette logique), tout en progressant vers l'objectif d'intégration des pays de cette région dans l'UE, conformément aux conclusions du Conseil européen de Feira de juin 2000 et de Nice de décembre 2000, qui affirment que tous les pays des Balkans occidentaux « sont des candidats potentiels à l'adhésion à l'UE »¹⁶ et que, pour les cinq pays des Balkans occidentaux concernés, « une claire perspective d'adhésion, indissolublement liée aux progrès en matière régionale, leur est offerte (...)»¹⁷.

15. Le *processus de stabilisation et d'association en faveur de l'Europe du Sud-Est* est la principale contribution de l'Union européenne au *Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est*¹⁸. Il aide à mettre

¹⁵ Voir http://europe.eu.int/comm/public_opinion/archives/cceb/2002/cceb_2002_highlights_en.pdf. « Candidate countries Eurobarometer 2002.1, Highlights – October 2002, Public Opinion in the countries applying for EU membership, Support for EU membership ».

¹⁶ Voir para. 67, Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Santa Maria da Feira, 19 et 20 juin 2000. <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=62068&LANG=1>.

¹⁷ Voir para. 62, Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Nice, 7-9 décembre 2000. <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=64245&LANG=1>.

¹⁸ Le *Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud-Est* a été lancé le 10 juin 1999 à Cologne par les ministres des affaires étrangères de l'Union européenne. Cette initiative visant à la stabilisation de la région des Balkans (par le biais de la démocratisation, de la reconstruction économique et de la sécurité) regroupe les Etats membres de l'Union européenne et la Commission européenne, des pays d'Europe centrale et orientale et d'Europe du Sud-Est, des pays tiers et de nombreuses organisations internationales.

en place les conditions nécessaires à des échanges commerciaux, à la croissance et aux investissements. Il vise aussi à renforcer les institutions démocratiques, le respect de l'État de droit et des droits de l'homme. Cinq pays sont concernés : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine et la République fédérale de Yougoslavie.

16. Le premier rapport annuel de la Commission sur le processus de stabilisation et d'association en faveur de l'Europe du Sud-Est a été publié en avril 2002¹⁹. Ce rapport fait état des premiers résultats du processus de stabilisation et d'association de l'UE qui prévoit le développement de relations politiques et économiques privilégiées avec les pays de la région, appuyé par un vaste programme d'assistance financière (CARDS). La région se stabilise et les pays concernés ont engagé des programmes de réforme politique et économique fondés sur la législation et la pratique de l'UE. Ces résultats sont décrits de manière détaillée dans des rapports individuels par pays. Cependant, ces pays doivent encore relever des défis importants : faiblesse de l'État de droit et des institutions démocratiques, corruption, menace d'une résurgence des nationalismes extrémistes, pauvreté et exclusion sociale, faiblesse de la coopération régionale.

(d) *Les relations avec la Russie et la question de Kaliningrad*

17. Le développement des relations UE/Russie est d'une importance stratégique pour l'Europe. L'UE entretient déjà des relations de partenariat avec la Russie. L'Accord de partenariat et de coopération (APC), conclu avec la Russie en juin 1994, est entré en vigueur le 1^{er} décembre 1997. Il sert de base au dialogue politique et à la coopération dans des domaines tels que l'énergie, la politique étrangère, la justice et les affaires intérieures, et l'environnement. Le développement des relations entre l'UE et la Russie dans le cadre de l'APC s'est accéléré à la suite du sommet UE-Russie d'octobre 2001, les deux parties ayant marqué leur accord sur la création d'un groupe à haut niveau chargé d'élaborer un projet d'espace économique européen commun.

18. La Russie a reçu 2,281 milliards d'euros de l'UE de 1991 à 2000 dont la majorité par le biais du programme TACIS (*Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*)²⁰ pour aider au processus de réformes économiques et démocratiques. L'UE soutient prioritairement la réforme institutionnelle, judiciaire et administrative, y compris le développement de médias indépendants, la réforme du système bancaire et fiscal et la réforme sociale.

19. L'UE a également adopté, en juin 1999, une *stratégie commune de l'UE à l'égard de la Russie*²¹, qui établit les objectifs et les moyens à mettre en oeuvre par l'Union pour développer le partenariat UE/Russie. S'il est clair que la Russie n'a pas pour objectif d'adhérer à l'Union européenne, elle aspire cependant à un partenariat stratégique plus poussé dans lequel les partenaires sont égaux²². Les progrès substantiels enregistrés lors de négociations techniques peuvent être remis en cause à tout moment pour des raisons politiques. L'exemple le plus frappant est la situation en Tchétchénie qui a dominé la plupart des rencontres UE/Russie depuis octobre 1999. Il conviendrait d'explorer de nouvelles pistes de coopération entre l'UE et la Russie. Lors de sa visite en Allemagne

¹⁹ Voir http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/rpt/2002/com2002_0163fr01.pdf. Rapport de la Commission sur le processus de stabilisation et d'association en faveur de l'Europe du Sud-Est : premier rapport annuel, COM(2002)163 final, 3 avril 2002.

²⁰ Lancé en 1991, le programme TACIS fournit une assistance financière et technique à 13 pays d'Europe orientale et d'Asie centrale (Arménie, Azerbaïdjan, Belarus, Georgie, Kazakhstan, Kirghizistan, Moldova, Mongolie, Russie, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine et Ouzbékistan). TACIS a pour but principal de soutenir le processus de transition de ces pays.

²¹ L'adoption par le Conseil européen de Cologne en juin 1999 de la stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la Russie constitue la première mise en application de ce nouvel instrument de la politique étrangère et de sécurité commune créé par le Traité sur l'Union européenne (article 13). Voir *Stratégie commune de l'UE à l'égard de la Russie* ; Annexes aux Conclusions du Conseil européen de Cologne, 3 et 4 juin 1999 ; www.europa.eu.int/council/off/conclu/june99/annexe_fr.htm.

²² Pour une analyse des relations UE/Russie, voir notamment le cycle de conférence du Centre d'études de défense de Belgique, 1^{er} semestre 2002, « Relations UE-Russie » par Mme N. Bachkatov, p. 45-57.

les 9 et 10 avril 2002, le Président Poutine a insisté sur la coopération économique, citant l'énergie mais aussi l'industrie de haute technologie, y compris l'aviation et l'espace. Il a rappelé la place de la Russie dans la sécurité énergétique de l'Europe. Ceci plaide, à son avis, pour que la Russie soit perçue par l'Europe comme un partenaire à part entière. Dans son esprit, cette coopération accrue ne passe pas par l'entrée de la Russie dans l'Union mais par la formation d'un espace économique européen qui serait un gage de stabilité et de sécurité d'approvisionnement pour les deux partenaires.

20. Il apparaît que l'Union et la Russie partagent le même point de vue sur de nombreux points, notamment dans les crises actuelles (Moyen-Orient, Irak), mais ne parviennent pas à les traduire en une action politique commune. La division des Européens eux-mêmes, surtout sur des questions ayant trait à la sécurité et à la défense, incite par ailleurs la Russie à privilégier les relations bilatérales plutôt que multilatérales. Pour pouvoir améliorer les relations Russie/UE, il faudrait donc avant tout « plus d'Europe », c'est-à-dire une UE en position d'interlocuteur crédible. Il reste aussi un problème important de perceptions mutuelles. Pendant des années, tout en étant un donneur important, l'UE manquait de visibilité politique. Les contacts et négociations extrêmement techniques ont contribué à cet état de fait. Les élargissements de l'UE comme de l'OTAN vont contribuer à changer cette situation.

21. La Russie accueille favorablement l'élargissement de l'UE. Elle y voit avant tout des avantages (stabilisation économique de ses voisins et sécurité des relations commerciales, garantie de protection des minorités russophones) malgré quelques risques (éventuelle perte de marchés en Europe centrale, introduction de systèmes de visas défavorables, révision de traités bilatéraux). L'entrée des Etats baltes dans l'UE est attendue avec un mélange d'anxiété et d'intérêt par la Russie. Le cas de Kaliningrad est évoqué dans ce contexte.

22. Votre rapporteur s'est rendu à Kaliningrad, les 23 et 24 octobre 2002, avec d'autres membres de la sous-commission spéciale désignée par la Commission politique. Grâce aux efforts conjoints de la Douma de la Fédération et de la Douma de Kaliningrad, les membres de la sous-commission ont pu rencontrer les autorités politiques locales et régionales de l'enclave, des officiers de l'état-major de la flotte de la Baltique et des représentants du ministère des affaires étrangères russe à Kaliningrad pour discuter des problèmes de la région et des enjeux résultant de l'élargissement de l'OTAN et surtout de l'UE. Votre rapporteur et les autres membres de la sous-commission sont très reconnaissants aux autorités russes et à celles de Kaliningrad d'avoir organisé cette visite dans la région, ce qui leur a permis d'examiner un certain nombre de dossiers importants et de visiter les postes frontaliers en cours de reconstruction.

23. La région de Kaliningrad, sous souveraineté russe, est enclavée entre la Pologne et la Lituanie. D'une superficie de 15 000 km², elle compte 948 000 habitants, russes pour la plupart²³. Sa capitale porte le même nom que la région. C'est l'un des deux grands ports de la Russie (avec celui de Saint-Petersbourg) donnant sur la mer Baltique. Du XIII^e au XX^e siècle, Kaliningrad faisait partie de la Prusse orientale et portait le nom de Königsberg. Isolé du reste de la République allemande par le corridor polonais de Dantzig après la défaite allemande de 1918, le territoire a été annexé par Staline en 1945 et rebaptisé Kaliningrad.

24. Depuis l'accession des pays baltes et de la Biélorussie à l'indépendance en 1991, elle est séparée du reste du territoire de la Russie dont elle se trouve à environ 500 km. L'entrée de la Pologne et de la Lituanie dans l'Union européenne en 2004 va faire de l'oblast une enclave russe à l'intérieur de l'UE²⁴. La question de Kaliningrad est devenue particulièrement aiguë avec la préparation de l'élargissement de l'UE vers l'Est et a acquis un caractère particulier dans le dialogue Russie-UE. Pour

²³ 78% de Russes, 10% de Biélorusses, 6% d'Ukrainiens et 4% de Lituaniens vivent à Kaliningrad.

²⁴ Kaliningrad est aussi un élément essentiel de la présence militaire russe dans l'espace baltique. Hébergeant la majeure partie de la flotte russe de la Baltique, Kaliningrad pourrait devenir un poste militaire avancé enclavé dans des pays membres de l'UE et de l'OTAN (la Pologne est membre de l'OTAN depuis mars 1999 et la Lituanie pourrait être invitée à rejoindre l'OTAN au sommet de Prague en novembre 2002).

Vladimir Poutine, cette question est un test de la « viabilité et de la qualité » des relations entre Moscou et l'Union²⁵.

25. Outre d'importants problèmes (dégradation de la situation économique et sociale, santé publique, dégradation de l'environnement), l'attention se focalise essentiellement sur le problème du transit. En effet, en entrant dans l'Union européenne en 2004, la Pologne et la Lituanie devront adhérer à l'acquis communautaire et donc au régime de Schengen, qui prévoit la libre circulation des personnes et des biens à l'intérieur d'un espace unique constitué par le territoire de l'UE. Or, des contrôles sévères sont appliqués aux frontières extérieures de l'Union avec les pays limitrophes. L'UE, qui craint l'afflux d'immigrés clandestins et de trafiquants, a demandé à la Pologne et à la Lituanie d'imposer des visas aux ressortissants des pays tiers, y compris aux habitants de Kaliningrad. En conséquence, ils ne pourraient plus regagner le reste du territoire russe sans visa.

26. L'UE s'est inquiétée à l'idée que Kaliningrad puisse devenir un centre d'opérations de la criminalité organisée si la réglementation du transit n'est pas suffisamment stricte. Les autorités russes affirment que le taux de criminalité n'est pas plus élevé à Kaliningrad que dans n'importe quel autre pays voisin, mais il demeure que la situation économique et sociale déplorable dans l'enclave est propice au développement de la criminalité organisée. Port d'ancrage de la flotte soviétique de la mer Baltique à l'époque de l'URSS²⁶, Kaliningrad était largement basée sur une économie militarisée (économie de garnison). Son passage à l'économie de marché a été difficile : Kaliningrad a vu sa situation économique et sociale se détériorer et a accumulé un retard par rapport à ses voisins baltes. Le PIB par habitant représente la moitié de celui des pays baltes et le tiers de celui de la Pologne. Selon certains économistes, il aurait chuté de 10 200 dollars en 1990 à environ 4 500 en 2001. La création par la Russie d'une zone économique libre en 1991, transformée en 1996 en zone économique spéciale (ZES) bénéficiant de facilités fiscales a sans nul doute produit des effets bénéfiques, mais n'a pas conduit aux résultats escomptés. Bien que le statut de zone économique spéciale semble avoir compensé partiellement les pertes dues aux frais de transit, il n'a certainement pas provoqué une percée économique. La pauvreté est un grave problème, qui ne touche pas seulement les retraités – par exemple, le nombre de sans-abri dans la seule ville de Kaliningrad est estimé à plus de 4 000 et continue d'augmenter. Le taux de chômage officiel (de 2 à 3%) est très faible, mais dans bien des cas, les intéressés ne voient guère l'utilité de s'inscrire au chômage. Conformément aux méthodes d'évaluation internationalement reconnues, le nombre des chômeurs est estimé à 10-12% de la population active. Actuellement, le secteur des services se porte relativement bien, mais les activités traditionnelles telles que l'agriculture et la pêche sont en déclin. Le niveau de vie à Kaliningrad se situerait au dessous de la moyenne russe et 30% de ses habitants vivent au-dessous du seuil de pauvreté. Le taux d'infection par le virus du SIDA est l'un des plus élevés d'Europe. Une partie de la population s'adonnerait à la contrebande de cigarettes, vodka, essence²⁷, etc. Ce marché non déclaré joue dans une large mesure un rôle d'amortisseur social²⁸. L'introduction de visas de transit et de nouvelles réglementations douanières en vue d'assurer la sécurité des frontières extérieures de l'UE priverait de nombreux habitants de la région d'une importante source de revenus.

27. Kaliningrad privilégie le développement des activités dans les secteurs de l'énergie et des transports et le Premier ministre russe, M. Kasianov, a promis que le gouvernement fédéral l'aiderait à atteindre cet objectif. Certaines parties du port ont été louées par le ministère de la défense au ministère des transports et des communications pour une exploitation commerciale à long terme. La

²⁵ Sommet UE-Russie du 29 mai 2002. La stratégie (adoptée par la Russie) à moyen terme pour le développement des relations entre la Fédération de Russie et l'UE (2000-2010) prévoit que la région pourrait devenir la « région pilote » en matière de coopération entre la Fédération de Russie et l'UE au cours du XXI^e siècle. Il s'agit de rendre les normes et règles de la vie économique dans la région aussi proches que possible de celles de l'UE et des pays voisins.

²⁶ Sous le régime soviétique, la ville était interdite aux étrangers comme aux Russes non résidents en raison de son importance stratégique.

²⁷ Ces produits sont moins chers qu'en Russie centrale et que dans les Etats voisins du fait du statut de zone économique spéciale.

²⁸ Il représenterait plus de 50% du PIB.

coopération avec les ports des pays européens limitrophes, notamment Brême, commence à donner des résultats positifs pour Kaliningrad. Le niveau des investissements étrangers est de l'ordre de 40 à 60 millions de dollars depuis le milieu des années 1990. En fait, la plupart de ces investissements revêtent la forme de crédits commerciaux. Les gros investissements sont presque tous d'origine russe, notamment l'usine d'assemblage BMW. Les autorités politiques de Kaliningrad soutiennent que la croissance économique dans l'enclave est supérieure à la moyenne de la Fédération, mais les salaires n'en sont pas moins relativement bas. Le gouvernement fédéral s'est fixé pour objectif de faire en sorte que les habitants de Kaliningrad jouissent d'ici à 2010 du même niveau de vie que leurs voisins de l'UE.

28. L'UE n'ignore pas les problèmes économiques de Kaliningrad. Elle encourage activement le développement économique de l'enclave, en prêtant une attention particulière au secteur privé. Depuis 1991, elle a accordé 40 millions d'euros à la région, au titre du programme TACIS²⁹, dont la plus grande partie a déjà été dépensée, et la Commission européenne est disposée à lui accorder un crédit supplémentaire de 25 millions d'euros. Elle envisage aussi de créer un Fonds pour Kaliningrad, auquel contribueraient la Commission et les Etats membres. Il est dans l'intérêt mutuel de l'UE et de la Russie de veiller à ce que Kaliningrad bénéficie des retombées économiques de l'élargissement. Il convient donc de trouver des solutions constructives concernant les modalités pratiques de contrôle des frontières applicables aux voyages entre Kaliningrad et la Russie. On ne compte pas moins de 23 postes frontaliers entre Kaliningrad, la Lituanie et la Pologne. L'UE redouble d'efforts pour améliorer l'infrastructure et former les douaniers au poste frontalier de Chernyshevskoe/Kybartai-Nesterov avec la Lituanie et à celui de Bagrationovsk/Bezledy avec la Pologne. Il est également possible qu'elle modernise d'autres postes frontaliers en coopération avec la Russie afin de faciliter la circulation transfrontalière entre l'enclave et ses futurs voisins de l'UE, notamment dans les cas où la quantité de marchandises en transit est négligeable, par exemple lorsque des camions vides passent la frontière.

29. Toutefois, l'instauration de visas de transit pour assurer la sécurité des frontières extérieures de l'Union signifierait que les déplacements en direction et en provenance du territoire russe principal seraient considérés comme des voyages à l'étranger. Pour la Russie, l'instauration d'un régime de visas est contraire aux droits de l'homme en ce qu'elle porterait atteinte à la libre circulation des personnes sur son propre territoire³⁰. Elle a exigé que la libre circulation pour les citoyens russes entre Kaliningrad et le reste du pays soit garantie par l'aménagement de couloirs de transit à travers la Pologne et la Lituanie.

30. L'instauration de visas pose également la question du transit des convois militaires, étant donné la position stratégique de Kaliningrad. Importante base militaire de l'Union soviétique, Kaliningrad est devenue en 1991 une zone spéciale de défense de la Fédération de Russie. Bien que les forces armées qui y étaient déployées aient été réduites de 200 000 en 1991 à 18 000 en 2000³¹, Kaliningrad reste un élément essentiel de la présence militaire russe dans l'espace baltique. C'est le seul port sur la Baltique dont les eaux ne gèlent pas l'hiver et le gros de la flotte russe de la mer Baltique y est toujours basé. Il convient toutefois de noter que cette flotte a été réduite des deux tiers par rapport à l'ère soviétique.

31. Le problème est de concilier à la fois le souci de la Russie de préserver son intégrité territoriale, la sécurité aux frontières de l'Union et la souveraineté des pays candidats, en particulier de la Lituanie, la Russie ayant accepté que ses citoyens soient munis d'un visa pour traverser la Pologne³². La Russie réclame cependant toujours que les personnes voyageant en train et en autocar à travers la Lituanie

²⁹ Créé par l'UE en 1991, le programme TACIS (Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States) fournit une assistance technique et financière à treize pays d'Europe de l'Est et d'Asie centrale et soutient le processus de transition dans ces pays.

³⁰ Moscou fait valoir que la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 stipule que « toute personne a le droit de quitter un pays, y compris le sien, et le droit d'y revenir ».

³¹ Lancée en 1992, la réforme militaire en Russie a conduit à réduire les effectifs des forces armées à 1,2 million d'hommes (l'Union soviétique comptait 4,4 millions de personnes sous les drapeaux, dont 2,8 pour la Russie).

³² Dans une proposition de compromis présentée le 2 septembre 2002 à la Commission européenne par l'envoyé spécial du Président Poutine pour Kaliningrad, M. Dimitri Rogozine.

soient dispensées de visas. Suite à la demande formulée par le Conseil européen de Séville (juin 2002), la Commission européenne a présenté le 18 septembre³³ un ensemble de mesures visant à faciliter le transit direct de personnes et de marchandises entre l'oblast de Kaliningrad et le reste de la Russie, une fois l'élargissement de l'Union réalisé. Elle a notamment proposé l'introduction d'un « document facilitant le transit » (FTD). Elle s'est engagée à réfléchir à la proposition russe concernant la possibilité de construire une ligne de train à grande vitesse entre Kaliningrad et la Russie à travers la Lituanie et le Belarus (des trains à grande vitesse reliant Kaliningrad au reste de la Russie justifieraient une exemption de visas puisqu'ils ne s'arrêteraient nulle part entre la gare de départ et celle d'arrivée et qu'il n'y aurait pas d'exigences particulières en matière de sécurité)³⁴. La Russie a rejeté les propositions de la Commission, estimant qu'elles équivalaient à l'instauration d'un régime de visas. Lors du Conseil Affaires générales du 30 septembre, le Conseil a insisté pour que les solutions adoptées respectent la souveraineté de la Lituanie et de la Pologne et ne créent pas d'obstacles à la suppression des contrôles aux frontières intérieures. Les ministres des affaires étrangères des Quinze ont souligné que « compte tenu de l'importance du partenariat stratégique entre l'UE et la Russie, l'UE est disposée à consentir un effort particulier pour répondre aux préoccupations que la Russie a exprimées en ce qui concerne le transit futur des personnes entre l'oblast de Kaliningrad et le reste de la Russie. A cette fin, l'UE appliquera le régime de Schengen avec souplesse »³⁵. Le Conseil européen réuni à Bruxelles les 24 et 25 octobre 2002 a entériné les conclusions sur Kaliningrad adoptées par le Conseil Affaires générales et relations extérieures du 22 octobre³⁶. Cette position commune a été soumise à la Russie lors du sommet UE-Russie du 11 novembre 2002. Au cours de cette rencontre, l'UE et la Russie sont parvenues à un accord sur un ensemble de mesures visant à faciliter le transit entre la région de Kaliningrad et le reste de la Russie.

(e) Relations avec le Belarus

32. A la demande du Comité des présidents, votre rapporteur a effectué une visite au Belarus afin de rencontrer les responsables politiques du gouvernement et du parlement et d'examiner avec eux les aspects essentiels des relations de ce pays avec l'Union européenne et l'OTAN, en cours d'élargissement. Il tient à remercier les autorités belarusses d'avoir organisé sa visite à Minsk, qui lui a permis d'avoir d'intéressantes discussions sur un large éventail de thèmes.

33. Comme la Commission politique l'a déjà constaté dans un de ses précédents rapports, les relations entre l'UE et le Belarus sont quasiment au point mort. En septembre 1997, le Conseil de l'UE a adopté un certain nombre de décisions selon lesquelles rien ne serait réalisé dans le cadre de l'Accord de partenariat et de coopération ou de l'Accord intérimaire sur les échanges commerciaux, la candidature du Belarus au Conseil de l'Europe ne serait pas appuyée et son statut de pays invité serait suspendu ; il n'y aurait aucune relation au niveau ministériel sauf avec la Présidence UE de la troisième, et le parlement mis en place par le Président Loukachenko ne serait pas reconnu. Le programme national TACIS pour le Belarus a été suspendu, à l'exception des projets en cours et des programmes à l'appui de la démocratisation.

34. En 1999, l'UE a pris conscience qu'une politique de mise en quarantaine ne contribuait ni à résoudre l'actuelle crise constitutionnelle, ni à produire des changements socio-économiques. Elle

³³ Voir la Communication de la Commission au Conseil, « Kaliningrad : transit », 18 septembre 2002, COM(2002)510 final, http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/doA/com02_510.pdf.

³⁴ Pour le moment, l'infrastructure existante ne permet pas aux trains à destination de la Russie de dépasser 30 km/h sur certaines portions de la ligne.

³⁵ Cf. Conclusions du Conseil Affaires générales et relations extérieures, Bruxelles, 30 septembre 2002, <http://ue.eu.int/newsroom/newmain.asp?lang=1>. Le Conseil est aussi convenu qu'une décision sur la dispense de visa pour des personnes voyageant à bord de trains directs ne pourrait être prise que par l'UE élargie. Par ailleurs, le Conseil est convenu que l'instauration éventuelle d'un régime sans visa pour la Russie est une question distincte des discussions sur Kaliningrad et qui sera considérée comme une question à long terme.

³⁶ Cf. Conclusions du Conseil Affaires générales et relations extérieures, Bruxelles, 22 octobre 2002, <http://ue.eu.int/newsroom/newmain.asp?lang=1>. Avec l'accord de la Lituanie, la décision de lancer une étude de faisabilité sur les liaisons ferroviaires à grande vitesse entre la Russie et Kaliningrad pourrait être prise en 2003.

s'est alors engagée dans une politique progressant, par étapes, au rythme des avancées dans les domaines de la démocratisation et des droits de l'homme. Elle a également décidé d'introduire un nouveau programme national TACIS pour l'année 2001.

35. Depuis lors, le Président Loukachenko a pris un certain nombre de mesures qui n'ont fait qu'aggraver la situation. Les élections parlementaires d'octobre 2000, boycottées d'ailleurs par les principaux partis d'opposition, ont été perçues par l'UE comme une manifestation supplémentaire de manipulation autoritaire. En février 2001, le Président a signé un code électoral contraire aux normes démocratiques de l'UE.

36. En septembre 2001, le Président Loukachenko ayant été réélu à une majorité écrasante de 75 % des voix, la plupart des observateurs étrangers ne pensent pas qu'il faille espérer un infléchissement significatif de la politique gouvernementale tant qu'il restera au pouvoir.

L'Union entre le Belarus et la Russie

37. Le projet d'Union entre le Belarus et la Russie, envisagé dans une série d'accords ayant abouti, en décembre 1999, au Traité de création de l'Union, semble également n'avoir débouché sur rien en raison des divergences de vues sur l'objectif ultime et le caractère de l'Union.

38. En juin 2002, Le Président russe Vladimir Poutine a fait une déclaration parfaitement limpide sur ses intentions. Notant que l'économie du Belarus ne représente que 3% de l'économie russe, « recréer l'URSS au détriment des intérêts économiques de la Russie, ce qui ne ferait que renforcer les tendances centrifuges, n'a vraiment aucun sens », a-t-il affirmé. Il s'est montré favorable à une fusion des deux pays en un seul Etat avec un gouvernement et un parlement uniques.

39. L'association informelle telle que proposée par le Belarus aurait débouché sur un parlement supranational et une constitution garantissant la souveraineté du Belarus doté d'un droit de veto sur n'importe quelle décision conjointe. Mais le Président Poutine s'est fermement opposé au modèle de parlement supranational prévu dans le Traité d'Union, qui aurait en théorie disposé de vastes pouvoirs mais dont les modalités de mise en oeuvre ou d'application des décisions restaient dans le flou. Il a affirmé que les lois adoptées par un tel parlement ne seraient respectées ni au Belarus, ni en Russie, et que l'idée même d'une telle Union en serait totalement discréditée. En fin de compte, le Président Poutine s'est montré ouvert à l'étude d'une union entre le Belarus et la Russie fondée sur l'exemple de l'UE, avec des compétences bien précises déléguées à un parlement supranational³⁷.

40. Le Président Loukachenko a rejeté l'idée d'une fusion entre la Russie et le Belarus parce que ce dernier se serait retrouvé avec le statut d'une province. Il a aussi écarté le modèle d'une union inspirée de l'UE, étant plus favorable à une coopération pragmatique comme c'était le cas du temps de l'URSS. Le Belarus est censé se convertir au rouble russe en 2004, en prélude à une nouvelle monnaie de l'Union.

Le Groupe consultatif d'observation de l'OSCE (AMG)

41. Parmi les nombreuses pommes de discorde, l'attitude du Belarus envers l'AMG de l'OSCE a provoqué une crise aiguë. Au printemps 2002, les autorités du Belarus ont décidé de ne pas prolonger le visa d'Andrew Carpenter, Chef adjoint par intérim du Groupe consultatif d'observation de l'OSCE en poste à Minsk, ni d'aucun autre membre de ce groupe non ressortissant du Belarus. Le Belarus a déclaré qu'il demanderait à l'OSCE le retrait de l'AMG tant que celle-ci n'aura pas accepté de modifier le mandat du groupe qui a été adopté par le Conseil permanent de l'OSCE en septembre 1997 et qui est entré en vigueur en février 1998. Conformément à un Mémorandum d'accord conclu entre l'OSCE et le gouvernement du Belarus, sa mission consiste à aider les autorités du Belarus à promouvoir les institutions démocratiques, à mettre en oeuvre les engagements contractés envers l'OSCE et à faire rapport sur le processus. Les autorités belarusses ont accusé l'AMG de ne coopérer qu'avec l'opposition, de nourrir le dessein de renverser l'actuel gouvernement et de manquer de transparence dans ses activités. Elles estiment que le mandat du Groupe est trop large et trop imprécis et qu'il doit être renégocié. Le président du Conseil permanent de l'OSCE a prié instamment le

³⁷ *Financial Times*, 25 juin 2002.

Belarus d'indiquer comment il souhaite que l'AMG fonctionne, mais aucune proposition concrète n'a été avancée.

L'état des relations avec l'Union européenne

42. Pour mettre fin à l'isolement du Belarus, l'UE a pris différentes initiatives destinées à améliorer ses relations avec ce pays, mais sans résultat probant. A maintes reprises, elle a souligné que le développement de ses relations avec le Belarus dépendrait de l'amélioration de la situation des droits de l'homme et de la démocratie. En même temps, des relations humaines nombreuses et très intenses se sont développées entre les populations du Belarus et de certains pays de l'Union européenne, en particulier l'Italie. Elles se sont nouées à partir de voyages d'enfants belarusses affectés par les radiations de Tchernobyl et accueillis par des familles, ou encore à partir de la collaboration et des contacts établis entre les universités du Belarus et celles des pays de l'Union européenne en vue d'étudier les effets de l'explosion de la centrale nucléaire. »

43. En avril 2002, les ministres des affaires étrangères de l'UE ont appuyé un appel lancé par le Royaume-Uni et la Suède visant, entre autres, à revitaliser les relations avec le Belarus, d'autant plus que ce pays deviendra, dans l'Union élargie, un voisin immédiat. Jack Straw, Ministre des affaires étrangères du Royaume-Uni, a préconisé un régime de libre-échange avec l'UE ainsi qu'une coopération dans le domaine de la politique de contrôle des frontières, de sécurité et de défense. Le Belarus a déclaré avoir formulé en avril 2002 une proposition à l'intention de la Commission européenne et du Conseil des ministres en vue d'entamer des discussions sur la question des flux migratoires, restée jusqu'à présent sans réponse.

44. L'attitude du Belarus envers l'AMG de l'OSCE est considérée désormais par l'UE comme un baromètre pour prendre ses décisions quant aux futures relations avec les autorités de ce pays. Dans une déclaration en date du 22 octobre 2002, le Conseil de l'UE a exprimé de sérieuses préoccupations en ce qui concerne la situation de la démocratie et des droits de l'homme au Belarus. Il a confirmé le rôle vital que joue l'AMG à Minsk pour aider le gouvernement du Belarus et la société civile grâce à la promotion des institutions démocratiques et au respect des autres engagements envers l'OSCE ainsi qu'à la surveillance et à la présentation de rapports sur ce processus. La proposition belarusse d'un gel officiel de l'AMG, avant toute négociation sur de nouvelles conditions devant régir la présence de l'OSCE, a été rejetée par l'UE qui, à l'instar du Président de l'OSCE, a considéré que le mandat de l'AMG de 1997 resterait pleinement valide tant qu'il n'y aurait pas de consensus au Conseil permanent de l'OSCE pour l'amender ou le remplacer.

45. L'UE a exhorté les autorités belarusses à engager immédiatement, et avec la volonté d'aboutir, des négociations sérieuses, et à prolonger sans délai, pour éviter toute discontinuité dans les activités de l'AMG, l'accréditation du membre restant du personnel diplomatique du Groupe au-delà du 29 octobre 2002. En outre, le Conseil a signalé qu'un défaut d'accord de la part du Belarus d'ici le 29 octobre porterait gravement atteinte non seulement aux relations avec l'OSCE mais également au développement des relations entre l'UE et le Belarus. Or, les autorités du Belarus ont refusé de renouveler cette accréditation. Le Conseil de l'UE doit faire le point sur l'évolution de la situation au Belarus lors de sa réunion des 18 et 19 novembre 2002.

46. Dans une déclaration en date du 16 octobre 2002, l'UE a exprimé son inquiétude à propos de la détérioration de la liberté de la presse et, plus généralement, de la régression de la liberté d'expression au Belarus. Elle a profondément déploré les mesures répressives prises contre les journalistes, les syndicalistes et autres vilipendeurs du Président Loukachenko, et a demandé au Belarus d'honorer ses engagements internationaux en matière de liberté de la presse et de liberté d'expression, en invitant les autorités à réviser les articles du Code pénal relatifs à l'exercice de ces droits. Les représentants des pays de l'Union européenne à Minsk, qui ne sont que quatre au total, sont inquiets face à la nouvelle législation sur la liberté des religions et des organisations religieuses qui, une fois entrée en vigueur, pourrait constituer une nouvelle atteinte à la crédibilité du Belarus dans le domaine du respect des droits de l'homme.

Exportations d'armes vers l'Irak

47. Des responsables américains et britanniques ont récemment accusé le Belarus, ainsi que l'Ukraine, de livrer des armes à l'Irak et à d'autres Etats instables.

48. Le Belarus et l'Ukraine, à l'instar de la Russie, ne s'estiment pas liés par les embargos à l'exportation décrétés par les Etats-Unis à l'encontre de l'Iran, de la Corée du Nord et de la Libye. Tant les parlementaires que les représentants du gouvernement au Belarus ont démenti les accusations de fourniture d'armes à l'Irak. Ils ont souligné que le Belarus respectait les interdictions des Nations unies telles que l'embargo contre l'Irak. Les accords de coopération économique avec l'Irak ont toujours été conclus dans le cadre du programme des Nations unies « pétrole contre nourriture ». L'industrie de l'armement au Belarus est durement éprouvée parce que les achats nationaux sont quasi inexistantes et que les programmes d'armement datant de l'époque soviétique ont disparu, de même que des pans entiers de l'industrie de défense. Les entreprises restantes sont désespérément à l'affût de possibilités d'exportation.

49. Tandis que le Président Koutchma invitait immédiatement les enquêteurs étrangers à venir en Ukraine pour inspecter sur place sur les accusations parues dans la presse³⁸, l'implication du Belarus dans de récentes fournitures d'armes reste à prouver. Le gouvernement du Belarus s'est contenté de publier un démenti en mettant au défi ses détracteurs d'avancer des preuves convaincantes.

Amélioration des contrôles aux frontières

50. Le Belarus se plaint de devoir réaménager les nombreux postes frontaliers avec les pays voisins qui deviendront prochainement membres de l'UE. L'UE exige un meilleur contrôle aux frontières afin de combattre l'immigration clandestine, la contrebande et d'autres activités criminelles.

51. Le Belarus respecte la décision de pays comme la Lituanie et la Pologne de devenir membres de l'UE, mais fait valoir qu'en conséquence, ces pays sont en train de mettre leur législation en conformité avec les normes de l'UE, ce qui les éloigne de leurs anciens voisins. Il faudra donc trouver de nouvelles formes de coopération économique. Des accords de coopération, souvent en vigueur depuis de nombreuses années, vont disparaître ou devront être révisés.

52. Avec la Pologne et la Lituanie, un nouveau système de surveillance devra être mis en place ; il comportera un renforcement des contrôles aux frontières, l'introduction d'un régime de délivrance de visas, et un développement significatif du service consulaire. Tandis que la Lituanie et la Pologne reçoivent le soutien plein et entier de l'UE, y compris sur le plan financier, le Belarus doit se contenter d'une aide très modeste, par le biais du programme TACIS, qui est largement insuffisante. L'obtention d'une compensation financière par des coûts de visa très élevés n'apporterait aucune solution car cela risquerait de provoquer des tensions avec les pays voisins. D'après les autorités belarusses, près de 300 000 de leurs ressortissants vivent en Pologne, et un nombre à peu près équivalent de Polonais réside au Belarus.

53. Il faudrait, si possible, trouver des solutions à ces problèmes avant la fin 2002, pour les mettre en oeuvre pendant l'année 2003, avant que l'élargissement de l'UE ne soit effectif.

54. Le Belarus souhaite discuter avec l'UE de son propre inventaire et de sa propre analyse des problèmes résultant de l'élargissement, mais l'UE tient sa porte résolument fermée et n'est prête à aucune discussion. Le Belarus, la Moldova et l'Ukraine auront bientôt des frontières communes avec l'UE et dans cette nouvelle situation, leur statut, y compris pendant une période transitoire, devrait faire l'objet d'une discussion approfondie avec l'UE en tenant compte des avis de part et d'autre.

L'avis des autorités du Belarus

55. Les autorités du Belarus prétendent que l'isolement que leur a imposé l'UE les a empêchées de se concerter sur des questions concernant directement l'UE, comme l'immigration et la lutte antiterroriste. Elles font valoir que l'exigence de l'UE de voir renforcer et mieux contrôler les frontières du Belarus avec leurs voisins qui vont bientôt devenir membres de l'UE leur occasionne des

³⁸ *Financial Times*, 12 octobre 2002.

problèmes à la fois d'organisation et de financement. Les frontières s'étendent sur des centaines de kilomètres et les postes frontaliers sont nombreux. Il faut encore délimiter et tracer la ligne frontalière avec la Lituanie et la Lettonie. De surcroît, le Belarus est un pays de transit pour les migrants des pays de l'Est voulant gagner l'Occident. Le Belarus estime à près de 500 000 personnes le nombre d'immigrants – souvent illégaux – vivant sur son territoire.

56. Le Belarus est favorable à une coopération internationale en matière de lutte antiterroriste. A cette fin, il a mis en place une législation que de nombreux pays occidentaux considèrent comme attentatoire aux droits de l'homme. Cependant, il se défend en affirmant que la lutte antiterroriste passe avant la protection des droits de l'homme.

57. Par l'intermédiaire du programme TACIS, l'UE apporte une assistance qui ne suffit pas pour faire face à tous les investissements nécessaires. En dehors des activités de renforcement des frontières et de modernisation des postes frontaliers, les services consulaires devront être développés afin de répondre à une demande accrue de visas.

58. En ce qui concerne l'OTAN, les autorités belarusses observent que leur pays partage totalement le point de vue de la Russie. Elles notent aussi qu'en dépit des promesses faites lors du retrait par l'Union soviétique de ses troupes du territoire des anciens membres du Pacte de Varsovie, l'OTAN pratique une politique active d'élargissement vers l'est. D'une instance purement militaire, l'OTAN devrait se transformer en une organisation d'un autre type, et le Belarus est très attentif à ces développements.

59. Bien que le Belarus ne soit pas favorable à l'élargissement de l'OTAN, il en admet le fait. Selon lui, pour combattre les menaces communes comme le terrorisme, la criminalité transfrontalière, le trafic d'armes, d'êtres humains et de stupéfiants, ainsi que l'immigration illégale, la coopération avec l'OTAN s'impose.

60. Le Belarus souhaiterait avoir avec l'OTAN une relation identique à celle qui existe entre l'Alliance et la Russie. Toutefois, l'OTAN ne semble pas partager cet objectif, et les hauts responsables de l'OTAN, au grand regret du Belarus, préfèrent s'abstenir de toute visite. En janvier 1995, le Belarus a signé avec l'OTAN un document-cadre pour un Partenariat pour la paix, qui est demeuré sans suite, la coopération concrète se déroulant à un faible niveau d'intensité. En juin 2002, le Belarus a pour la première fois invité l'Alliance à conduire des exercices militaires sur son territoire en proposant la date de 2004.

61. Le Belarus souligne que ses forces armées sont purement défensives et que la loi leur interdit de participer au règlement de conflits en dehors du territoire national. Après la dissolution de l'Union soviétique, le Belarus a évacué de son territoire toutes les armes nucléaires qui s'y trouvaient sans demander aucune compensation.

62. Les autorités parlementaires belarusses ont proposé que des efforts internationaux soient déployés pour faire face aux dangers latents que représentent les stocks d'armes chimiques déversés, entre autres, dans les eaux de la mer Baltique, de la mer du Nord et de la mer Noire après la Seconde guerre mondiale.

63. Par l'intermédiaire du programme TACIS, l'UE a commencé à financer des mesures d'amélioration du contrôle aux frontières, mais depuis un certain temps, ces fonds sont gelés. Les gardes-frontières belarusses continuent à les contrôler pour éviter des franchissements illégaux, mais les conseils et l'assistance de l'UE font défaut. Récemment, le Président Loukachenko a déclaré que les frontières de son pays cesseraient d'être surveillées si l'UE ne fournissait pas de fonds d'ici à la fin de 2002.

64. A la suite d'une lettre des présidents de l'Assemblée parlementaire de l'Union du Belarus et de la Fédération de Russie, des contacts ont été noués entre cette Assemblée et celle de l'UEO, et l'octroi éventuel d'un statut d'observateur ou d'invité à une délégation assistant aux sessions plénières de l'Assemblée de l'UEO a fait l'objet de discussions informelles. La concession d'un tel statut pourrait aboutir à un premier dialogue entre les parlementaires des deux Assemblées et fournir une ouverture à un futur dialogue avec les membres de l'Assemblée nationale du Belarus.

Conclusions

65. Malheureusement, la confrontation directe avec le régime actuellement en place au Belarus n'a pas encore donné de résultats positifs. Le Président Loukachenko tient fermement le pouvoir, et la situation ne risque guère de changer dans un avenir proche. L'affrontement direct semble donc ne pas servir à grand-chose.

66. D'autre part, le Belarus, dont l'économie stagne et qui est entouré par des pays tous convertis à l'économie de marché, ne peut se permettre de s'isoler et d'ignorer le reste de la communauté économique mondiale. Pour de nombreuses raisons, les dirigeants hésitent à accepter les changements économiques, que beaucoup estiment pourtant inévitables.

67. Les tensions actuelles entre la Russie et le Belarus sont avant tout le fruit de la résistance belarussse à la transformation de son économie impliquant la privatisation des grandes entreprises publiques, la modification du droit à la propriété, de la législation et des infrastructures. La Russie ne tient pas du tout à ce que le Belarus soit un boulet réfractaire aux réformes économiques et à la démocratisation. Elle a tout intérêt, ainsi que le reste de l'Europe, à ce que le Belarus reste stable et exempt de tensions internes. L'histoire, les traditions et la culture de ces deux pays présentent de nombreux points communs qui font de la Russie l'allié de l'UE le mieux placé pour aider le Belarus à sortir progressivement de son isolement et à transformer ses institutions économiques et politiques, afin que ce pays puisse occuper la place qui lui revient dans le concert des nations européennes.

68. Compte tenu de la situation qui prévaut actuellement au Belarus, il ne semble pas approprié pour le moment d'accorder à l'Assemblée nationale du Belarus le statut d'invité permanent auprès de l'Assemblée de l'UEO, mais dans le souci d'ouvrir un dialogue sur les questions de politique européenne de défense et de sécurité, on pourrait dans un premier temps inviter ponctuellement une délégation aux sessions plénières de l'Assemblée, ce qui permettrait notamment d'encourager ce pays à assumer ses responsabilités et à établir une relation plus positive avec ses voisins de l'UE.

(f) Relations avec l'Ukraine et la Moldova

69. En raison de son élargissement, l'UE sera appelée à renforcer substantiellement ses relations avec les nouveaux pays limitrophes de ses nouvelles frontières : en priorité avec la Russie, mais aussi avec l'Ukraine, le Belarus et la Moldova. L'Assemblée a récemment consacré un rapport détaillé aux nouveaux développements en Russie, au Belarus et en Ukraine³⁹.

70. L'UE réfléchit à une initiative à l'égard de ses nouveaux voisins. Il s'agirait d'aller plus loin que la mise en oeuvre des accords de partenariat et de coopération actuels, dont bénéficient aussi d'autres pays plus lointains d'Asie centrale. Ce cadre contractuel nouveau reste encore à définir. Ces nouveaux « accords de voisinage » devraient permettre une coopération intensifiée, notamment dans le domaine de la libéralisation des relations commerciales, dans celui de la coopération politique, ainsi qu'en matière de justice et de contrôle des frontières. Il faut aussi compter sur l'excellente connaissance de ces nouveaux voisins par les nouveaux pays adhérant à l'UE. Ceux-ci sont les premiers intéressés au développement de relations de coopération plus intenses avec ces pays qui sont leurs voisins immédiats.

71. A la différence de la Russie, l'Ukraine a formellement annoncé en juin 1998 son souhait de poser sa candidature à l'adhésion à l'UE. Toutefois, l'UE a fait savoir récemment, par la voix de M. Günter Verheugen, Commissaire européen chargé de l'élargissement, qu'il pourrait s'agir d'un objectif à long terme seulement⁴⁰. En ce qui concerne l'Ukraine, notre commission a publié récemment un rapport détaillé sur la situation politique et économique et sur ses relations avec

³⁹ Voir « Nouveaux développements en Russie, au Belarus et en Ukraine », Rapport présenté au nom de la Commission politique par M. Hancock, rapporteur, Quarante-septième session, 4 décembre 2001, Document A/1761. http://www.assembly-weu.org/fr/documents/sessions_ordinaires/rpt/2001/1761.html.

⁴⁰ Voir « Kiev's hope of gaining EU membership dashed », *Financial Times*, 19 septembre 2002.

l'OTAN et l'UE⁴¹. Depuis lors, les partis d'opposition ont fait une percée aux élections législatives de mars 2002, mais le partage du pouvoir avec les forces politiques soutenant le Président Koutchma est difficile⁴². En 1994, l'UE a signé un accord de partenariat et de coopération avec l'Ukraine qui est entré en vigueur le 1^{er} mars 1998. Mais la mise en oeuvre des mesures qu'il prévoit n'est pas optimale en raison de la lenteur de l'Ukraine à mener les réformes administratives et économiques nécessaires. L'UE est le principal donateur international à l'Ukraine sous forme d'assistance technique par le biais du programme TACIS, d'aide macro-financière et d'aide humanitaire. Le 27 décembre 2001, la Commission a adopté un document de stratégie à l'égard de l'Ukraine qui définit le cadre stratégique applicable pour l'aide communautaire dans la période 2002-2006⁴³.

72. En décembre 1999, l'UE a également adopté une stratégie commune à l'égard de l'Ukraine⁴⁴, dans laquelle elle reconnaît les aspirations européennes de l'Ukraine et la félicite de son choix pro-européen, sans évoquer l'éventualité d'une adhésion future. L'UE poursuit trois objectifs : (i) aider au processus de transition vers la démocratie et de mutation économique en Ukraine ; (ii) assurer la stabilité et la sécurité et relever les défis communs auxquels est confronté le continent européen ; (iii) soutenir une coopération renforcée entre l'UE et l'Ukraine dans le contexte de l'élargissement de l'UE. A cet égard, l'UE propose une coopération renforcée avec l'Ukraine, en consacrant une attention particulière à la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (notamment sécurité des frontières et lutte contre la criminalité organisée). L'Union européenne a l'intention d'aider ce pays dans son processus de transition politique et économique et d'alignement progressif sur la législation et les pratiques européennes. Mais beaucoup reste à faire pour satisfaire aux exigences énoncées par les critères de Copenhague. L'Ukraine cherche activement une reconnaissance plus concrète de ses aspirations européennes⁴⁵.

73. La Moldova a aussi signé un accord de partenariat et de coopération avec l'UE en novembre 1994. Cet accord est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1998. L'ex-république soviétique indépendante depuis 1991 traverse une grave crise politique et économique. L'élargissement en cours devrait amener l'UE à s'interroger sur la manière de résoudre les problèmes qui se poseront directement à elle tôt ou tard (la Roumanie pourrait adhérer à l'UE en 2007). L'UE doit agir en faveur d'un règlement du conflit en Transnistrie⁴⁶, d'un respect des principes démocratiques⁴⁷ et d'un assainissement

⁴¹ Voir « Nouveaux développements en Russie, au Belarus et en Ukraine », Rapport présenté au nom de la Commission politique par M. Hancock, rapporteur, Quarante-septième session, 4 décembre 2001, Document A/1761. http://www.assembly-weu.org/fr/documents/sessions_ordinaires/rpt/2001/1761.html.

⁴² Voir « Le Président ukrainien, Leonid Koutchma, affronte une nouvelle vague de contestation », *Le Monde*, 18 septembre 2002. En fonction depuis 1994, M. Koutchma a été réélu en 1999. Les prochaines élections présidentielles sont prévues en 2004. En principe, la Constitution interdit un troisième mandat.

⁴³ Voir « Ukraine : Country Strategy paper 2002-2006 », Commission européenne, 27 décembre 2001, http://europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine/csp/02_06en.pdf.

⁴⁴ *Stratégie Commune à l'égard de l'Ukraine*, Conseil européen d'Helsinki, 10 et 11 décembre 1999, annexe V. <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=59777&LANG=1>

⁴⁴ Voir para. 62, Conclusions de la présidence, Conseil européen de Nice, 7-9 décembre 2000. .

⁴⁵ Lors du sommet UE/Ukraine en juillet, le Président Koutchma a déclaré que son pays se fixait pour objectif d'entamer des pourparlers avec l'UE en 2011 en vue d'y adhérer. Voir *Bulletin Europe* n° 8249, 5 juillet 2002, p. 9.

⁴⁶ Le problème de la Transnistrie (sécession de la « République moldave du Dniestr », présence de troupes russes malgré l'accord de retrait signé en 1994, systèmes de type mafieux, notamment trafic d'armes) se perpétue depuis plus de dix ans. Pour des raisons historiques, économiques et ethniques, le problème dépasse le champ politique interne et concerne directement la Russie, l'Ukraine et la Roumanie. Sur les 4,5 millions de Moldaves, les deux tiers sont d'origine roumaine et le reste d'origine russe et ukrainienne avec une forte concentration de ces derniers dans la partie orientale de la Moldova en Transnistrie (qui représente 12% du territoire moldave).

⁴⁷ Voir « Fonctionnement des institutions démocratiques en Moldova », Rapport de la Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi), Rapporteurs : Mme Josette Durrieu et M. Lauri Vahtre, Documents 9418 (23 avril 2002) et 9571 (24 septembre

économique⁴⁸. Il faudrait aussi lui ouvrir des perspectives d'intégration aux structures européennes, comme ses autorités en ont clairement exprimé le souhait depuis 1998. La participation de la Moldova au Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est depuis l'été 2001 est un élément positif mais nous paraît insuffisant. On pourrait envisager une stratégie à long terme par étape avec pour premier jalon de lui ouvrir la possibilité de négocier un accord de stabilisation et d'association du type de ceux négociés avec les pays d'Europe du Sud-Est considérés comme des candidats potentiels de l'UE.

74. L'UE ne peut pas ignorer ses voisins limitrophes ou proches⁴⁹ et doit résolument mettre en oeuvre une politique d'ouverture vis-à-vis d'eux. Dans la perspective de l'élargissement en cours, l'UE devrait en priorité développer substantiellement son partenariat stratégique avec la Russie. Elle devrait également « intégrer l'Ukraine, le Belarus et la Moldova dans le projet européen »⁵⁰. Les « nouveaux pays voisins » représentent pour l'Europe un intérêt stratégique majeur qui exige que l'Union mène à leur égard une politique ferme d'aide à la démocratisation politique et à la libéralisation économique.

2. Elargissement et politique européenne de sécurité commune (PESC)

75. Selon l'opinion exprimée par l'Institut d'études de sécurité de l'UE, « l'élargissement de l'Union européenne est une démarche qui relève en soi de la politique de sécurité (...). Il concourt à la politique de sécurité de manière indirecte et de manière directe. De manière indirecte, parce que le fait d'appliquer les normes, les règles, les opportunités et les contraintes de l'Union européenne aux pays candidats rend l'instabilité et les conflits moins probables dans la région, bien que ces ajustements puissent comporter une part de risque. C'est aussi une démarche qui relève directement de la politique de sécurité, car les impétrants apportent avec eux des intérêts et des compétences qui élargissent le champ d'action des politiques étrangères communes »⁵¹.

76. L'élargissement va aussi changer les données stratégiques pour l'Europe. Les pays qui se trouvent maintenant encore loin des frontières de l'Union européenne seront bientôt limitrophes. Les développements politiques et sécuritaires, qui suscitent très souvent plutôt des réactions atténuées et dont l'Europe souvent espère que les Etats-Unis s'occuperont, seront dorénavant d'un intérêt direct pour l'Union européenne. En conséquence, l'Union européenne sera obligée d'explicitier ses intérêts stratégiques dans ces régions, à court terme en particulier au Belarus, en Ukraine, en Moldova, et dans un futur plus lointain dans la région du Caucase et même au Moyen-Orient.

77. La vision du concept de sécurité a également évolué. M. Solana constate à juste titre que « depuis la fin de la guerre froide jusqu'à l'apparition du terrorisme mondial, les crises récentes ont

2002) et Résolution n° 1303 adoptée le 26 septembre, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/asp/doA/ListAT.asp>

⁴⁸ Le 27 décembre 2001, la Commission a adopté un document de stratégie à l'égard de la Moldova qui définit le cadre stratégique applicable pour l'aide communautaire dans la période 2002-2006. http://europa.eu.int/comm/external_relations/moldova/csp/index.htm.

⁴⁹ Des accords de partenariat et de coopération sont notamment en vigueur avec des pays d'Asie centrale (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, Turkménistan). Il existe également des accords euro-méditerranéens établissant une association (avec notamment, l'Egypte, Israël, le Maroc et la Tunisie). Sur ce dernier point, voir « Les relations entre l'Europe et le Sud de la Méditerranée – Conclusions du séminaire de Lisbonne », Rapport de M. Yañez Barnuevo au nom de la Commission politique, Document 1806 Assemblée de l'UEO, 13 novembre 2002.

⁵⁰ Voir « The enlarged EU's Eastern Border : Integrating Ukraine, Belarus and Moldova in the European Project », par Catherine Guicherd, Stiftung Wissenschaft und Politik-Studie, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, juin 2002, Berlin. http://www.swp-berlin.org/pdf/ap/druck/s20_02druck.htm Voir article du même auteur « Ukraine, Biélorussie et Moldavie : entre l'Union élargie et la Russie », *Politique étrangère* 3/2002, juillet-septembre 2002, p. 683-696.

⁵¹ Voir « Bigger EU, wider CFSP, stronger ESDP ? The view from Central Europe », édité par Antonio Missiroli, *Occasional Papers no 34*, avril 2002, Institut d'études de sécurité de l'UE (IES-UE), p. 58. <http://www.iss-eu.org/occasion/occ34.pdf>.

montré à quel point les distinctions entre sécurité intérieure et sécurité extérieure, entre missions de police et missions paramilitaires, entre prévention des crises et gestion des crises se sont estompées jusqu'à devenir artificielles. Combattre le crime organisé et le blanchiment d'argent, prévenir le terrorisme et savoir faire face aux Etats 'dévoyés', tout cela procède d'une seule et même mission»⁵².

(a) *Pays candidats à l'UE, PESC et politique européenne de sécurité et défense (PESD)*

78. La politique étrangère et de sécurité commune telle qu'elle est élaborée depuis l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht fait partie de l'*acquis* que tous les candidats doivent prendre en compte dans leur politique avant de devenir membres de plein droit. En ce qui concerne les dix candidats d'Europe centrale, les négociations sur les chapitres de l'*acquis* relatifs à la PESC (26 pour les relations extérieures, commerce compris, et 27 pour la PESC proprement dite) se sont déroulées de façon assez harmonieuses et ont été conclues sur tous les points avec rapidité, puisqu'elles se sont achevées fin 2000⁵³. Cependant, on peut remarquer que les chapitres ayant trait à la PESC ne comportent pas d'obligation lourde, ni d'implication financière. Il s'agit plutôt d'accord de principe et de déclarations d'intentions.

79. L'importance de l'élargissement s'est accrue au regard des attaques terroristes du 11 septembre 2001 et de leurs répercussions. L'Europe doit plus que jamais se montrer forte et unie. Les pays candidats à l'adhésion se sont joints à l'UE pour condamner le terrorisme et se sont immédiatement et pleinement associés aux conclusions et au plan d'action du Conseil européen extraordinaire du 21 septembre 2001.

80. Mais au-delà de l'adoption *stricto sensu* de l'*acquis*, il faut s'attacher à mesurer l'impact profond de l'entrée de nouveaux pays dans l'UE. Il a été dit que « l'élargissement fait partie de ces tournants historiques : plus ou moins bien géré, il peut conduire aussi bien à une percée qualitative dans l'affirmation de l'Union sur la scène internationale qu'à un délitement et une paralysie insurmontables de toute velléité d'influence extérieure »⁵⁴. En effet, l'élargissement est synonyme de défis pour la politique étrangère et de sécurité commune. L'élargissement va accroître l'hétérogénéité des cultures de sécurité et des priorités politiques au sein de l'Union. De plus, comme dans tous les autres domaines, l'augmentation du nombre des Etats membres va compliquer, presque mathématiquement, le mode de fonctionnement de la PESC.

81. Il faudra adapter les instruments de la PESC au défi de la diversité que pose l'élargissement. « Quelles que soient les solutions retenues, nous ne devons jamais oublier que les institutions sont là pour étayer et consolider le consensus politique auquel sont parvenus librement les Etats membres. Aucune solution institutionnelle ne peut se substituer à l'action politique »⁵⁵. La Convention sur l'avenir de l'Europe pourrait jouer un rôle important dans la définition de solutions adéquates au défi de l'élargissement en matière de PESC⁵⁶.

⁵² Intervention de M. Javier Solana ; Conférence annuelle de l'Institut d'études de sécurité de l'UE (IES-UE), Paris, 1^{er} juillet 2002.

⁵³ Sur les positions individuelles des dix pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'UE, voir notamment « Bigger EU, wider CFSP, stronger ESDP ? The view from Central Europe », Edited by Antonio Missiroli, *Occasional Papers* n° 34, April 2002, Institut d'études de sécurité de l'UE (IES-UE), <http://www.iss-eu.org/occasion/occ34.pdf>. Concernant les positions de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque, voir également *Cahiers de Chaillot* n° 53, « Elargissement et défense européenne après le 11 septembre », sous la direction d'Antonio Missiroli, juin 2002, Institut d'études de sécurité de l'UE, Paris. <http://www.iss-eu.org/chaillot/chai53f.pdf>

⁵⁴ Voir l'analyse de Mme Nicole Gnesotto, Directeur de l'Institut d'études de sécurité de l'UE, dans *Cahiers de Chaillot no 53* (cité dans la note précédente), p. 6.

⁵⁵ Intervention de M. Javier Solana ; Conférence annuelle de l'Institut d'études de sécurité de l'UE (IES-UE), Paris, 1^{er} juillet 2002.

⁵⁶ Il faut suivre notamment les travaux du groupe de travail « Action extérieure » de la Convention sur l'avenir de l'Europe, présidé par M. Jean-Luc Dehaene, ancien Premier ministre belge et Vice-Président de la Convention. <http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=FR>.

82. La politique européenne de sécurité et de défense (PESD) recouvre la gestion militaire et civile de crises et se fonde sur les opérations dites de Petersberg, maintenant inscrites dans l'article 17 du Traité sur l'UE. Une question ouverte est celle de savoir dans quelle mesure les pays candidats seront appelés à souscrire sans réserve à tous les volets de la PESD qui n'avaient pas encore une base juridique au moment de la conclusion des chapitres sur la PESC avec les pays concernés. Il est d'une importance primordiale que tous les pays candidats souscrivent à la PESD avec toutes les conséquences qu'elle comporte si on veut éviter que la cohérence de l'action de l'Union européenne dans ce domaine, déjà compromise par l'attitude de certains de ses pays membres, comme le Danemark, l'Irlande et d'autres pays ayant une tradition de non-alignement, ne soit rendue encore plus difficile avec l'adhésion de dix nouveaux pays.

83. Heureusement, on peut constater que la plupart de ces pays ont une attitude très constructive à l'égard de la PESD. En outre, ils participent à la Convention sur l'avenir de l'Europe qui traite aussi du développement futur de la PESD. On peut donc être optimiste car ils accepteront sans doute les résultats des travaux de la Convention dans ce domaine et les décisions que la Conférence intergouvernementale devra prendre à la suite de la Convention.

(b) Pays européens non candidats à l'UE, PESC et PESD

84. En décembre 1999, à Helsinki, il a été prévu que « la Russie, l'Ukraine et d'autres Etats européens participant à un dialogue politique avec l'Union et d'autres Etats intéressés pourront être invités à participer aux opérations dirigées par l'UE »⁵⁷. En décembre 2000 à Nice, l'Union a proposé de renforcer le dialogue, la coopération et la consultation avec ces pays : en période de routine, réunions d'échange d'informations au niveau de la tróika du Comité politique et de sécurité de l'UE (COPS) ; en période de crise, consultation sur la participation éventuelle des partenaires potentiels ; en cas de participation à une opération, désignation d'officiers de liaison auprès des états-majors de planification aux opérations et présence avec l'ensemble des membres de l'UE au Comité des contributeurs avec les mêmes droits que les autres Etats participants, s'agissant de la gestion courante de l'opération⁵⁸. L'UE comme l'OTAN⁵⁹ sont donc déterminées à impliquer de manière croissante la Russie, voire l'Ukraine et à terme d'autres pays, dans leurs activités. Reste à concrétiser dans les faits les engagements politiques déjà existants. Si l'opération de gestion de crise en ARYM se poursuit prochainement sous l'égide de l'UE, il sera peut-être temps de tester les mécanismes de participation aux opérations élaborés pour les pays non membres de l'UE (alliés ou non, candidats ou non).

85. La stratégie commune sur la Russie, adoptée par le Conseil de l'UE en juin 1999, a notamment pour objectif de renforcer le partenariat stratégique entre la Russie et l'Union européenne, qui revêt une importance décisive pour la sécurité en Europe. La mise en oeuvre de la déclaration conjointe adoptée lors du sommet UE-Russie du 3 octobre 2001 sur le renforcement du dialogue et de la coopération sur les questions politiques et de sécurité a conduit à une intensification de la relation avec la Russie pour discuter des défis communs sur le continent européen à travers notamment des réunions plus régulières au niveau de la tróika du Comité politique et de sécurité de l'Union européenne (COPS)⁶⁰. Depuis les événements du 11 septembre, le terrorisme est devenu un thème d'importance

⁵⁷ Voir rapport sur l'état des travaux établi par la présidence pour le Conseil européen d'Helsinki concernant le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense ; Annexe 1 à l'annexe IV des conclusions de la présidence ; Conseil européen d'Helsinki, 10 et 11 décembre 1999. <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=59777&LANG=1>.

⁵⁸ Voir partie VI du rapport de la présidence sur la politique européenne de sécurité et de défense ; Annexe VI, Conclusions de la Présidence sur le Conseil européen de Nice, 7 et 8 décembre 2000. <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=64241&LANG=1>.

⁵⁹ Voir Déclaration signée par les chefs d'Etat et de gouvernement des pays de l'OTAN et par la Fédération de Russie sur « Les relations OTAN-Russie : une qualité nouvelle », Rome, 28 mai 2002. <http://www.nato.int/docu/basicxt/b020528f.htm>.

⁶⁰ Réunions ponctuelles en fonction des événements entre le COPS (ou son Président) et la Russie et réunions mensuelles entre la tróika du COPS et la Russie. Cf. Sommet UE-Russie, 3 octobre 2001, déclaration conjointe, annexe 4, paragraphe 1. http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_10_01/dc_fr.htm.

majeur dans le cadre de la coopération UE-Russie. La stratégie commune commence à porter ses fruits⁶¹ et des arrangements sur la consultation et la coopération entre l'Union européenne et la Russie en matière de gestion de crises ont été adoptés lors du Conseil européen de Séville en juin 2002⁶². Cependant, on pourrait envisager des coopérations plus concrètes entre l'UE et la Russie, notamment une éventuelle coopération de la Russie à la réalisation par l'UE de l'objectif global d'Helsinki (par exemple, soutien en matière de transport militaire aérien pour le déploiement d'une force d'action rapide sur un théâtre lointain, dans l'attente de la production de l'A 400M).

86. En décembre 1999, la stratégie commune du Conseil de l'UE à l'égard de l'Ukraine, annexée aux conclusions de la présidence du Conseil européen d'Helsinki, a été approuvée. Elle précise notamment que « l'UE favorise et appuie le dialogue sur des questions générales et spécifiques en ce qui concerne la gestion des crises et les mesures de confiance et de sécurité telles qu'elles ont évolué entre l'Union de l'Europe occidentale et l'Ukraine au cours des dernières années ainsi que l'intensification de la coopération pratique dans ce domaine, notamment par la mise en oeuvre du plan d'action récemment élaboré entre l'Union de l'Europe occidentale et l'Ukraine »⁶³. A Laeken, en décembre 2001, l'Union a réitéré sa volonté de renforcer son dialogue avec l'Ukraine et d'examiner la possibilité d'une coopération pratique avec ce pays⁶⁴. Des discussions sur une éventuelle participation de l'Ukraine à la politique européenne en matière de sécurité et de défense (PESD) se poursuivaient. La proposition ukrainienne en matière de transport aérien longue distance devait également être examinée⁶⁵. Comme pour la Russie, des arrangements sur la consultation et la coopération entre l'Union européenne et l'Ukraine en matière de gestion de crises ont été adoptés lors du Conseil européen de Séville en juin 2002⁶⁶.

III. L'élargissement de l'OTAN

1. Stratégie d'élargissement de l'OTAN

87. Dès la fin de la guerre froide⁶⁷, l'Alliance s'est employée à développer la coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale comme avec la Russie et les anciennes Républiques soviétiques

⁶¹ Voir le dernier rapport en date au Conseil européen de Séville (21 et 22 juin 2002) sur la mise en oeuvre de la stratégie commune de l'UE à l'égard de la Russie. <http://ue.eu.int/newsroom/NewMain.asp?LANG=1> (Rubrique : Divers).

⁶² Arrangements sur la consultation et la coopération entre l'Union européenne et la Russie en matière de gestion de crises, Conseil européen de Séville, 21 et 22 juin 2002, Rapport de la présidence sur la PESD, Annexe IV. <http://ue.eu.int/newsroom/NewMain.asp?LANG=1>.

⁶³ Voir annexe V des conclusions de la présidence, stratégie commune 1999 du Conseil de l'UE à l'égard de l'Ukraine, partie II.i, 4^{ème} paragraphe; Conseil européen d'Helsinki, 10 et 11 décembre 1999. <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=59777&LANG=1>.

⁶⁴ Voir <http://ue.eu.int/Newsroom/related.asp?max=1&bid=76&grp=4061&lang=1>. Rapport de la présidence sur la politique européenne de sécurité et de défense, Conseil européen de Laeken, 14 et 15 décembre 2001, paragraphe 28.

⁶⁵ Voir <http://ue.eu.int/Newsroom/related.asp?max=1&bid=76&grp=4061&lang=1>. « Relations avec l'Ukraine : rapport du Conseil au Conseil européen sur la mise en oeuvre de la stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de l'Ukraine », Conseil européen de Laeken, 14 et 15 décembre 2001, partie II.i, 4^{ème} paragraphe.

⁶⁶ Arrangements sur la consultation et la coopération entre l'Union européenne et l'Ukraine en matière de gestion de crises, Conseil européen de Séville, 21 et 22 juin 2002, Rapport de la présidence sur la PESD, Annexe VI. <http://ue.eu.int/newsroom/NewMain.asp?LANG=1>.

⁶⁷ Cf. Déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement sur « une Alliance de l'Atlantique nord rénovée », Londres, 5-6 juillet 1990, <http://www.nato.int/docu/commf/c9007051.htm>. Déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement sur la paix et la coopération, Rome, 7-8 novembre 1991, <http://www.nato.int/docu/commf/c9111071.htm>.

devenues indépendantes. En 1991, le Conseil de coopération nord-atlantique (CCNA) est créé⁶⁸. En 1994, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Alliance lancent le Partenariat pour la paix (PpP)⁶⁹. En mai 1997, le Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA) remplace le CCNA⁷⁰. En juillet 1997, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'OTAN décident d'inviter la Hongrie, la Pologne et la République tchèque à engager des pourparlers d'adhésion avec l'OTAN en vue de devenir membres de l'Alliance en mars 1999⁷¹. En 1999, la dimension opérationnelle du PpP est renforcée⁷². En fonction des expériences et des besoins, les instruments de coopération et de préparation à l'adhésion à l'OTAN ont donc évolué.

(a) *Le processus d'élargissement de l'OTAN*

88. Parmi ses tâches de sécurité fondamentales, l'Alliance s'est donné celle de « promouvoir de vastes relations de partenariat, de coopération et de dialogue avec d'autres pays de la région euro-atlantique, en vue d'accroître la transparence, la confiance mutuelle et la capacité d'action conjointe avec l'Alliance »⁷³. Cet objectif de partenariat est lié *de facto* au processus d'élargissement de l'OTAN et les mécanismes qui servent cet objectif facilitent aussi la préparation à l'adhésion des pays qui le souhaitent, en étant complémentaires aux mesures spécifiques mises en place dans le cadre de la stratégie d'élargissement de l'OTAN proprement dite.

89. Le Conseil de partenariat euro-atlantique a été établi en 1997 pour succéder au Conseil de coopération nord-atlantique (CCNA) créé en 1991. Il rassemble les 19 pays de l'Alliance et 27 partenaires⁷⁴. Le *Partenariat pour la paix* (PpP) est une initiative lancée par les chefs d'Etat et de gouvernement des pays de l'OTAN lors du sommet de l'OTAN de Bruxelles les 10 et 11 janvier 1994. Les objectifs du PpP sont énumérés dans le *Document cadre* du PpP⁷⁵, défini au sein du Conseil de coopération nord-atlantique. Les Etats partenaires participant aux travaux du CCNA et d'autres pays de la CSCE capables et désireux de contribuer à ce programme sont invités à rejoindre les pays membres de l'OTAN dans ce partenariat. Il est souligné que « la participation active au Partenariat pour la paix jouera un rôle important dans le processus évolutif d'élargissement de l'OTAN »⁷⁶. Actuellement 27 pays partenaires participent au PpP (les mêmes pays partenaires que ceux participant au CPEA).

⁶⁸ 20 décembre 1991 : Réunion inaugurale du Conseil de coopération nord-atlantique en présence des ministres des affaires étrangères et représentants des seize pays alors membres de l'OTAN et de neuf pays d'Europe centrale et orientale.

⁶⁹ Voir Document cadre du Partenariat pour la paix, Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement des pays de l'Alliance, Bruxelles, 10-11 janvier 1994. <http://www.nato.int/docu/commf/c9401103.htm>.

⁷⁰ 30 mai 1997 : Dernière réunion du Conseil de Coopération nord-atlantique (CCNA) au niveau des ministres des affaires étrangères et réunion inaugurale du Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA), Sintra, Portugal. Approbation du Document de base du CPEA. <http://www.nato.int/docu/pr/1997/p97-066f.htm>.

⁷¹ Sommet du Conseil de l'Atlantique nord, Madrid, 8 juillet 1997, paragraphe 6. <http://www.nato.int/docu/pr/1997/p97-081f.htm>.

⁷² « Vers un partenariat pour le 21^{ème} siècle – le partenariat renforcé et plus opérationnel », Conseil de partenariat euro-atlantique, Sommet de l'Atlantique nord, Washington, 23-25 avril 1999. <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-067f.htm>.

⁷³ Voir le paragraphe 10 du *Concept stratégique de l'Alliance*, approuvé par les chefs d'Etat et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique nord tenue à Washington les 23 et 24 avril 1999, NAC - S(99)65, <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065f.htm>.

⁷⁴ Albanie, Arménie, Autriche, Azerbaï djan, Belarus, Bulgarie, Croatie, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, Géorgie, Irlande, Kazakhstan, Lettonie, ex-République yougoslave de Macédoine, Lituanie, Moldova, Ouzbékistan, République kirghize, République slovaque, Roumanie, Slovénie, Suède, Suisse, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine.

⁷⁵ Document cadre pour le Partenariat pour la paix, Bruxelles, 10 et 11 janvier 1994. Voir <http://www.nato.int/docu/commf/c9401103.htm>.

⁷⁶ Invitation formulée par les chefs d'Etat et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique nord tenue à Bruxelles les 10 et 11 janvier 1994. Voir <http://www.nato.int/docu/commf/c9401101.htm>.

90. A Washington, en complémentarité au renforcement des activités de partenariat de l'Alliance, l'OTAN a mis au point un programme d'activités spécifique destiné à aider les pays qui aspirent à devenir membres et à se préparer à une éventuelle adhésion future. L'Alliance a réaffirmé sa politique d'ouverture et son intention, dans les années à venir, de « lancer de nouvelles invitations à des pays désireux et capables d'assumer les responsabilités et les obligations liées au statut de membre, dès lors que l'OTAN aura déterminé que l'inclusion de ces pays servirait les intérêts politiques et stratégiques généraux de l'Alliance, accroîtrait son efficacité et sa cohésion, et renforcerait la sécurité et la stabilité européennes en général »⁷⁷.

91. L'article 10 du Traité de l'Atlantique nord du 4 avril 1949 stipule que « les parties peuvent, par accord unanime, inviter à accéder au Traité tout autre Etat européen susceptible de favoriser le développement des principes du présent Traité et de contribuer à la sécurité de la région de l'Atlantique nord ». Depuis 1949, sept pays se sont joints aux douze premiers signataires. La Hongrie, la Pologne et la République tchèque sont entrés dans l'Alliance en mars 1999, suite à l'invitation lancée au sommet de Madrid en 1997. Les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Alliance avaient alors réaffirmé que l'OTAN restait ouverte à de nouveaux membres et qu'ils feraient le point sur le processus d'élargissement en 1999.

92. Dix pays sont actuellement candidats à l'OTAN : l'Albanie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Bulgarie, la Croatie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie. Il semble que l'on s'oriente vers un large élargissement de l'OTAN, peut-être de sept pays sur les dix (Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie et Slovénie)⁷⁸. Il semble en particulier que les attentats du 11 septembre 2001 aient changé la vision politique des Etats-Unis qui veulent réunir le plus de pays alliés dans la lutte contre le terrorisme.

93. Lors du sommet de Washington, le 24 avril 1999, les pays de l'OTAN ont offert un soutien concret aux pays candidats au travers le *Plan d'action pour l'adhésion* (MAP : *Membership Action Plan*)⁷⁹. Comme à Madrid, l'objectif est de faire en sorte que tous les pays invités adhèrent à l'Alliance à une même date avant le prochain Sommet. Après Prague, les pays invités continueront de participer au MAP. « Le processus d'accession tiendra compte des travaux menés dans le cadre du MAP, lequel sera utilisé pour aider les pays invités à s'intégrer dans les structures de l'Alliance. Pendant les pourparlers d'accession et sur la base du programme national annuel du pays concerné, l'équipe d'experts de l'OTAN, s'appuyant sur des orientations politiques restant à élaborer, examinera avec chaque pays invité les questions et réformes spécifiques pour lesquelles de nouveaux progrès seront attendus de sa part, avant et après l'accession, en vue d'accroître sa contribution à l'Alliance. A cet égard, il sera tenu compte des objectifs existants du MAP, des objectifs du Partenariat ainsi que des autres questions qui auraient été identifiées par les alliés et de celles relatives à l'intégration militaire qui auraient été identifiées par les autorités militaires de l'OTAN. Un calendrier devrait être établi pour l'exécution de ces réformes, y compris celles qui ne pourront probablement être réalisées qu'après l'accession. Ce calendrier devrait figurer dans une version révisée du programme national annuel »⁸⁰. Les pays invités prendront donc des engagements dans le cadre de ce processus. L'objectif est de signer les protocoles d'accession individuels au plus tard lors de la réunion ministérielle de l'OTAN du printemps 2003. Les alliés sont convenus que les candidats adhéreront à l'organisation ensemble, une fois que tous les accords nécessaires auront été mis en place, avant le prochain sommet de l'OTAN.

⁷⁷ Voir le paragraphe 39 du Concept stratégique de l'Alliance, approuvé par les chefs d'Etat et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique nord tenue à Washington les 23 et 24 avril 1999, NAC-S(99)65, <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065f.htm>.

⁷⁸ Voir Rapport sur l'avenir de l'OTAN, publié par la Commission de défense de la Chambre des Communes du Royaume-Uni, 31 juillet 2002.

⁷⁹ Plan d'action pour l'adhésion (MAP), 24 avril 1999, NAC-S(99)66, <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-066f.htm>.

⁸⁰ Réunion ministérielle du Conseil de l'Atlantique nord tenue à Reykjavik le 14 mai 2002. M-NAC-1(2002)59, para. 8. <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-059f.htm>.

Les pays invités devraient participer aux cycles suivants du MAP jusqu'à la fin du processus de ratification au sein des parlements des 19 pays membres de l'Alliance.

(b) Relations spécifiques OTAN/Russie et OTAN/Ukraine

94. Des instruments spécifiques ont été créés pour coopérer avec la Russie et l'Ukraine. Au cours de la dernière décennie, les relations OTAN/Russie se sont développées et se sont progressivement institutionnalisées, malgré quelques heurts notamment lors de l'intervention de l'OTAN au Kosovo⁸¹. Avec la fin de la guerre froide, l'ancienne Union soviétique est progressivement passée de la condition d'ennemi à celle d'un allié. L'aspiration des pays d'Europe centrale et orientale à rejoindre l'Alliance a été bien accueillie par les pays membres de l'OTAN. Face à l'hostilité de la Russie à l'élargissement de l'OTAN à ces nouveaux pays, anciens membres du Pacte de Varsovie, l'Alliance a dû accélérer sa réflexion sur ses nouvelles missions et déployer une stratégie « compensatoire » vis-à-vis de la Russie. Chaque nouvelle vague d'élargissement est l'occasion de renforcer parallèlement les relations OTAN/Russie. Le 27 mai 1997, juste avant la décision d'adhésion à l'Alliance de la Hongrie, la Pologne et la République tchèque, prise à Madrid en juillet 1997, l'OTAN et la Russie ont signé l'*Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles entre l'OTAN et la Fédération de Russie*⁸². Cinq ans plus tard, le 27 mai 2002, le président du Comité militaire de l'OTAN a ouvert la Mission de liaison militaire de l'OTAN à Moscou. La Déclaration de Rome, signée le 28 mai 2002 par les chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres de l'OTAN et de la Fédération de Russie, intitulée « Les relations OTAN–Russie : une qualité nouvelle »⁸³, crée un nouvel organisme, le Conseil OTAN-Russie, en remplacement du Conseil conjoint permanent créé en 1997.

95. La nouveauté est que l'on passe d'un format à « 19 + 1 » à un format à 20. En effet, le Conseil conjoint permanent était essentiellement un forum bilatéral où les alliés adoptaient une position à l'avance, avant tout début de dialogue avec la Russie. Mais pas plus que l'Acte fondateur n'accordait de droit de veto à la Russie⁸⁴, l'établissement du nouveau mécanisme ne signifie pas que la Russie acquière un tel droit sur la prise de décision au sein de l'Alliance.

96. Le nouveau Conseil est conçu comme un forum « de consultation, d'établissement de consensus, de coopération, de décision conjointe et d'action conjointe ». Les Etats membres et la Russie y oeuvreront, sur le principe du consensus, en tant que partenaires égaux dans des domaines d'intérêt commun. Les domaines de consultation restent ceux définis par l'Acte fondateur. Les Etats membres de l'OTAN et la Russie continueront d'intensifier leur coopération dans des domaines tels que la lutte contre le terrorisme, la gestion des crises⁸⁵, la non-prolifération des armes de destruction massive, la maîtrise des armements et les mesures de confiance, la défense contre les missiles de théâtre, la recherche et le sauvetage en mer, la coopération entre militaires et la réforme de la défense, les plans civils d'urgence⁸⁶, ainsi que les menaces et les défis nouveaux. Depuis juin 2002, quatre nouveaux groupes de travail ont été créés afin de faire progresser la coopération dans les domaines du

⁸¹ En mars 1999, suite aux raids aériens de l'OTAN contre la Yougoslavie, la Russie avait décidé d'interrompre toute coopération menée dans le cadre du Partenariat pour la paix et de l'Acte fondateur OTAN-Russie. Lors de la crise du Kosovo, en juin 1999, il fallut trouver un accord sur la participation aux opérations des troupes russes qui avaient devancé celles de la KFOR. A partir de juillet 1999, le Conseil conjoint permanent OTAN-Russie recommença à se réunir.

⁸² Document signé le 27 mai 1997 ; Voir <http://www.nato.int/docu/fonda/actfnd-a.htm>.

⁸³ « Les relations OTAN–Russie : une qualité nouvelle », Déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres de l'OTAN et de la Fédération de Russie, Rome, 28 mai 2002. <http://www.nato.int/docu/basicxt/b020528f.htm>.

⁸⁴ « Les dispositions du présent Acte ne donnent ni à l'OTAN ni à la Russie (...) un droit de veto sur les actions de l'autre partie », Voir Acte fondateur ; <http://www.nato.int/docu/fonda/actfnd-a.htm>.

⁸⁵ Le 20 septembre 2002, le Conseil OTAN-Russie, au niveau des ambassadeurs, est parvenu à un accord sur les aspects politiques d'un concept générique pour les opérations conjointes OTAN-Russie de maintien de la paix.

⁸⁶ Du 25 au 27 septembre, l'OTAN et la Russie ont organisé pour la première fois un exercice conjoint de réponse aux crises à Noginsk en Russie, dans le cadre du programme de travail du Partenariat pour la paix.

terrorisme, de la prolifération, de la défense contre les missiles de théâtre et de la gestion de l'espace aérien.

97. Le nouveau mode d'examen de questions d'intérêt commun directement à 20 plutôt qu'à « 19 puis à 19+1 » va certainement alléger les mécanismes de coopération OTAN/Russie. Cependant, un changement radical de la nature de ces relations demandera des efforts de nature essentiellement politique. L'Acte fondateur de 1997 évoquait déjà l'objectif de « décision conjointe », mais comme le constatait un expert interrogé, l'OTAN a refusé de mettre des questions substantielles à l'ordre du jour du Conseil conjoint permanent tandis que la Russie s'inquiétait des actions de l'OTAN au Kosovo et de sa volonté de s'élargir. Le nouveau Conseil OTAN-Russie risque de ne pas connaître plus de succès que la précédente structure si la suspicion mutuelle subsiste de part et d'autre sur les questions fondamentales du bien-fondé de l'élargissement de l'OTAN et de la participation de la Russie au processus de décision de l'OTAN.

98. Renonçant à sa quête de « multipolarité », la Russie cherche aujourd'hui davantage, semble-t-il, à faire partie du « pôle » euro-atlantique. Cette « stratégie d'ancrage » s'est manifestée par le rétablissement de relations pleines et entières avec l'OTAN en février 2000⁸⁷ et par un assouplissement de l'attitude de la Russie vis-à-vis de l'élargissement de l'OTAN. Les événements du 11 septembre ont poussé le Président Poutine à accélérer cet ancrage. Les divergences de la Russie avec l'Occident n'ont pas disparu pour autant mais la Russie a fait le choix de l'ouverture, estimant qu'il serait plus facile de faire valoir ses positions en étant présente plutôt qu'en s'isolant⁸⁸. Pour leur part, les pays membres de l'OTAN voudront-ils vraiment un jour partager le pouvoir de prise de décision avec la Russie ? C'est la question cruciale. « Bien que, dans le passé, les Américains aient évoqué la possibilité d'une adhésion à terme de la Russie, c'est probablement une hypothèse qui ne leur plaît pas »⁸⁹. On pourrait ajouter que cela ne plairait probablement pas non plus à la plupart des candidats de l'OTAN, appelés à devenir membres de plein droit de l'OTAN à Prague ou ultérieurement. Leur adhésion pourrait avoir pour conséquence de ralentir, voire de geler les relations OTAN/Russie.

99. En ce qui concerne l'Ukraine, à côté de la participation au Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA) et au Partenariat pour la paix (PpP), une Charte de partenariat spécifique a été signée avec l'OTAN le 9 juillet 1997. L'OTAN et l'Ukraine s'y engagent à développer et à renforcer leurs consultations et leur coopération dans plusieurs domaines. A la différence des arrangements OTAN-Russie, il n'a pas été créé un conseil permanent conjoint mais il est prévu de tenir des réunions régulières au niveau du Conseil de l'Atlantique nord dans le cadre d'une Commission OTAN-Ukraine.

100. Grâce au partenariat OTAN-Ukraine, le Secrétaire général de l'OTAN relève que des avancées ont été possibles en matière de réforme de la défense, de plans civils d'urgence ou de coopération dans le domaine scientifique. L'Ukraine a également contribué aux opérations de maintien de la paix dans les Balkans en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo. Après le 11 septembre, l'Ukraine a été le premier pays partenaire à exprimer son soutien à l'invocation de l'article 5 du Traité de l'Atlantique nord. Elle a rapidement ouvert son espace aérien aux avions de pays de l'Alliance participant à la campagne aérienne en Afghanistan. Le 9 juillet 2002, un mémorandum d'entente sur le soutien du pays hôte, qui définit les modalités d'utilisation des capacités ukrainiennes en cas d'exercice et d'opération avec l'OTAN, a été signé. En juillet 2002, des négociations entre l'OTAN et l'Ukraine ont été entamées dans le domaine du transport stratégique. Néanmoins, des obstacles doivent encore être surmontés, notamment en matière de réforme de la défense. En outre les relations bilatérales entre l'Ukraine et les Etats-Unis sont actuellement tendues. Les Etats-Unis ont suspendu leur aide à l'Ukraine au motif de ventes d'armes et de transferts de technologies au bénéfice de l'Irak.

⁸⁷ Visite du Secrétaire général de l'OTAN, Lord Robertson, à Moscou. Reprise du dialogue OTAN-Russie à haut niveau et sur une vaste gamme de sujets.

⁸⁸ Voir Bulletin de l'Institut d'études de sécurité de l'UE, n°3/4, Septembre 2002, « Russie : une stratégie d'ancrage » par Dov Lynch, Paris, <http://www.iss-eu.org/newsletter/n3-4f.pdf>.

⁸⁹ Voir « Elargissement : une nouvelle OTAN », par William Hopkinson, Cahiers de Chaillot n° 49, Octobre 2001, Institut d'études de sécurité de l'UE, Paris, p. 46, <http://www.iss-eu.org/chaillot/chai49f.pdf>.

101. On peut remarquer que le développement des relations OTAN-Ukraine est mené parallèlement à celui des relations OTAN-Russie quoique avec un léger décalage, qui est significatif sur le plan politique. A la différence des relations OTAN-Russie, il ne s'agit pas d'un « acte fondateur » mais d'une « charte de partenariat ». Celle-ci n'a pas été adoptée lors d'un sommet spécifique mais lors du sommet de l'OTAN à Madrid décidant de la « première vague » d'élargissement deux mois après la signature de l'Acte fondateur avec la Russie. De même, à Prague en novembre 2002, lors du sommet décidant de la « deuxième vague » d'élargissement, il est envisagé de renforcer la relation OTAN-Ukraine alors que le renforcement des relations OTAN-Russie a déjà été annoncé à Rome en mai 2002.

102. En mai et juin 2002, le Président ukrainien, M. Léonid Koutchma, a déjà exprimé le vœu que son pays adhère à l'OTAN⁹⁰. Le Secrétaire général de l'OTAN, Lord Robertson, a réagi avec prudence en indiquant que l'OTAN était prête à aller aussi loin que l'Ukraine est prête à faire les changements et réformes structurelles nécessaires pour se rapprocher de l'OTAN. Selon lui, si l'adhésion à l'OTAN est une ambition légitime, il s'agit d'un processus à long terme qui dépend surtout de l'Ukraine elle-même. Comme le montrent les pressions politiques qui se sont exercées sur la Slovaquie avant les élections législatives de septembre 2002, l'adhésion à l'OTAN est conditionnée à des réformes effectives dans le domaine de la défense mais aussi à l'instauration de gouvernements jugés démocratiques. En raison de soupçons sur des ventes d'armes par l'Ukraine à l'Irak (en violation de l'embargo imposés par les Nations unies), les relations entre l'OTAN et l'Ukraine sont tendues. L'OTAN a récemment décidé qu'il n'y aurait pas de réunion de la Commission OTAN-Ukraine au plus haut niveau à l'occasion du sommet de Prague, mais que le dialogue entre l'OTAN et l'Ukraine se poursuivrait.

2. Elargissement et transformation de l'Alliance atlantique

(a) Fin de la guerre froide et nouveau rôle de l'OTAN

103. Pendant la guerre froide, l'article 5 du Traité de l'Atlantique nord, qui concerne la défense collective, a été considéré à juste titre, comme le fondement de l'Alliance. En liant les Etats-Unis à la sécurité européenne, il s'agissait de résister à une agression soviétique. Avec la fin de la guerre froide, l'Alliance a perdu une de ses principales raisons d'être. A partir de l'approbation du nouveau Concept stratégique au sommet de Rome en 1991, une plus grande attention a été accordée au rôle de forum de consultation entre ses membres pour les questions de sécurité (article 4 du Traité de l'Atlantique nord). De nouvelles missions ont été ajoutées. Le nouveau Concept stratégique d'avril 1999, adopté lors du sommet de Washington célébrant le cinquantième anniversaire de l'OTAN, identifie les caractéristiques centrales du nouvel environnement de sécurité et fournit des orientations pour l'adaptation des forces militaires de l'OTAN. Il prend en compte le rôle nouveau et plus étendu de l'OTAN, notamment les mécanismes du PpP, du Conseil de partenariat euro-atlantique et les relations nouvelles Russie/OTAN. Le Concept stratégique définit cinq « tâches de sécurité fondamentales » pour l'Alliance⁹¹ : sécurité, consultation, dissuasion et défense, gestion des crises et partenariat. Le facteur d'évolution le plus important de l'Alliance a toutefois été l'engagement militaire dans les Balkans, d'abord en Bosnie, puis au Kosovo. Désormais, l'Alliance veille non seulement à la défense de ses membres mais contribue à la paix et à la stabilité dans la région euro-atlantique⁹².

⁹⁰ Voir *Nouvelles atlantiques*, 29 mai 2002. Voir aussi réunion de la Commission Ukraine-OTAN au niveau des Ambassadeurs, 9 juillet 2002, Discours d'ouverture du Secrétaire général de l'OTAN, <http://www.nato.int/docu/speech/2002/s020709a.htm>.

⁹¹ Pour plus de détails sur chacune des tâches, voir le paragraphe 10 du *Concept stratégique de l'Alliance*, approuvé par les chefs d'Etat et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique nord tenue à Washington les 23 et 24 avril 1999, NAC-S(99)65, <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065f.htm>.

⁹² Sur les transformations de l'Alliance, voir notamment « Histoire de l'OTAN », par Charles Zorgbibe, Editions Complexe, Bruxelles, 2002.

104. Dans un récent rapport de la Commission politique⁹³ sur les « Nouveaux défis pour la coopération euro-américaine en matière de sécurité », de nombreuses questions concernant l'avenir de l'OTAN ont déjà été soulevées. Il a été notamment recommandé que le Conseil de l'UEO utilise « activement ses liens contractuels avec l'OTAN pour prendre une initiative au sein de l'Alliance en vue de redéfinir le futur rôle de l'Alliance et de l'OTAN et se mettre d'accord sur le futur partage des charges entre alliés européens et américains » (point 7 de la Recommandation n° 709).

105. Pendant au moins quatre décennies, les Etats membres de l'OTAN n'ont pas contesté le rôle de l'OTAN en tant qu'organisation principalement militaire, fondée sur une coopération étroite entre l'Europe et le continent nord-américain, garantissant la paix et la sécurité de l'Europe occidentale et fournissant notamment une défense contre toute éventuelle attaque militaire. Après la chute du communisme en Europe centrale et orientale, certains critiques ont prétendu que l'OTAN était une organisation caduque, appartenant à la période de la guerre froide, mais la plupart des Occidentaux ont rejeté ce point de vue. En revanche, ils se sont rendu compte de la nécessité de transformer l'OTAN pour lui permettre d'affronter de nouveaux défis.

106. Le Pacte de Varsovie a été rapidement dissous, et la plupart des pays d'Europe centrale sont venus frapper à la porte de l'OTAN en demandant à en devenir membres. L'adhésion à l'OTAN leur apparaissait comme une confirmation ferme de leur appartenance à l'Ouest. Ils souhaitaient en particulier bénéficier de la protection du parapluie de sécurité américain qui avait permis à l'Europe occidentale de vivre dans la paix et dans la prospérité depuis la Seconde guerre mondiale.

107. En fait, l'OTAN a promptement confirmé son rôle et a su s'adapter aux nouvelles circonstances tout en tendant la main aux pays de l'Europe centrale et orientale, le processus ayant commencé en juillet 1990 par la déclaration de Londres sur une Alliance de l'Atlantique nord rénovée. L'année suivante, elle a publié son nouveau Concept stratégique et a mis en place le Conseil de coopération nord-atlantique. Le programme de Partenariat pour la paix a été lancé en 1994, et les opérations de maintien de la paix sont devenues une des principales activités au menu de l'Alliance, notamment après le déploiement en Bosnie-Herzégovine, sous la conduite de l'OTAN, de la Force de mise en oeuvre (IFOR). En juin 1996, lors d'une réunion à Berlin, les ministres des affaires étrangères se sont mis d'accord sur le développement d'une identité européenne de sécurité et de défense (IESD) au sein de l'OTAN et à cette époque, l'UEO était l'instrument principal de cette IESD. L'année suivante, des relations spéciales ont été nouées avec la Russie et avec l'Ukraine, et le Conseil de coopération nord-atlantique a été remplacé par le Conseil de partenariat euro-atlantique. La première vague d'élargissement a vu l'adhésion de la République tchèque, de la Hongrie et de la Pologne en 1999 et l'actualisation du Concept stratégique de l'OTAN. Enfin, les dramatiques attentats terroristes du 11 septembre aux Etats-Unis ont conduit l'OTAN à invoquer l'application de l'article 5 du Traité de Washington et à déclarer la lutte contre le terrorisme international comme objectif prioritaire.

108. Ces nombreuses initiatives et nouvelles activités doivent certainement être interprétées comme autant de manifestations de la vitalité de l'OTAN et de sa capacité d'adaptation à la nouvelle donne. Cependant, l'avenir de l'Alliance doit également et surtout être évalué à l'aune des nouvelles menaces et de l'évolution des relations transatlantiques.

(b) Nouvelles menaces et relations transatlantiques

109. La disparition de la menace de la guerre froide et la conversion de l'ancienne Union soviétique de la condition d'ennemi à celle d'un allié a peu à peu érodé le principal ciment de l'Alliance. Depuis la création de l'OTAN, les Etats-Unis en ont été la nation dirigeante et la force motrice incontestée. Mais nul ne peut nier désormais que le rôle et l'attitude des Etats-Unis sont en train de changer. Lorsqu'a été invoqué, après le 11 septembre, l'article 5 de Traité de Washington, les Etats-Unis ont clairement indiqué qu'ils n'avaient pas suffisamment confiance en l'OTAN et dans les capacités militaires de la plupart de ses membres pour mener une guerre. Sur le plan des relations

⁹³ Voir « Nouveaux défis pour la coopération euro-américaine en matière de sécurité », Rapport présenté au nom de la Commission politique par M. Blaauw, rapporteur, Quarante-huitième session, 4 juin 2002, Document A/1786. http://www.assembly-weu.org/fr/documents/sessions_ordinaires/rpt/2002/1786.html.

internationales, ils ont aussi fait preuve d'une attitude de plus en plus intransigeante, avec une propension sans précédent à l'unilatéralisme et à l'hégémonie, manifeste dans de nombreuses déclarations publiques. Tout ceci a suscité des différends de plus en plus nombreux entre les Etats-Unis et l'Europe, résultant de cultures stratégiques divergentes.

110. Les désaccords entre les Etats-Unis et la majorité des pays européens sur la Cour pénale internationale (CPI) en sont un exemple. Cette juridiction internationale, établie en 1998 lors d'une Conférence diplomatique des Nations unies à Rome, est compétente pour juger les responsables de crimes de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité. Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2002. A ce jour, le Traité de la CPI a été signé par 139 pays et ratifié par 81 pays. Certains pays évoquent le danger que leurs ressortissants soient poursuivis pour des motifs politiques. Les Etats-Unis notamment s'opposent vigoureusement aux pouvoirs conférés à la Cour. Ils souhaitent assurer l'immunité de leurs ressortissants et particulièrement celle de leurs soldats. Ils ont obtenu l'adoption d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU demandant une immunité pour une durée d'un an pour les personnels d'un Etat contributeur à des opérations de maintien de la paix de l'ONU⁹⁴ et cherchent à conclure des accords bilatéraux garantissant l'immunité de leurs ressortissants contre l'autorité de la Cour⁹⁵. Les pays européens veulent, au contraire, préserver l'intégrité de la Cour pénale internationale naissante⁹⁶. Les Quinze ont adopté une position commune le 30 septembre 2002⁹⁷, bien qu'ils soient divisés sur la question de conclure ou non des accords bilatéraux avec les Etats-Unis.

111. La nouvelle stratégie des Etats-Unis en matière de sécurité nationale⁹⁸, rendue publique le 20 septembre 2002, ne peut qu'approfondir les divergences transatlantiques, puisque les Etats-Unis vont jusqu'à préconiser des actions militaires préventives si nécessaires. Dans ce document, les Etats-Unis précisent : « nous démantèlerons et détruirons les organisations terroristes en (...) défendant les Etats-Unis, le peuple américain et nos intérêts aussi bien à l'intérieur du pays qu'à l'étranger, en cernant et en anéantissant la menace avant même qu'elle n'atteigne nos frontières. S'il est vrai que les Etats-Unis rechercheront avec constance le soutien de la communauté internationale, nous n'hésiterons pas à agir seuls, au besoin, à exercer notre droit à la légitime défense, en prenant des mesures préventives contre ces terroristes pour les empêcher de nuire à notre peuple et à notre pays. (...) ».

112. Par ailleurs, à l'OTAN, le rôle militaire des pays européens diminue par rapport à celui des Etats-Unis, ce qui est peut-être encore plus préoccupant car cela ne fera que saper encore plus la confiance des Etats-Unis dans l'OTAN en tant qu'organisation militaire. De graves problèmes concernant l'écart en matière de capacités de défense et les incompatibilités entre les forces armées des Etats-Unis et celles de leurs alliés européens de l'OTAN ont conduit à l'élaboration de l'Initiative sur les capacités de défense de l'OTAN, mais sa mise en œuvre est loin d'avoir donné satisfaction ; elle est maintenant ramenée à des proportions qu'on peut espérer plus réalistes. Mais même dans ces conditions, il est très peu probable que les dépenses totales de défense des pays membres de l'UE augmentent de façon significative. Il faudra donc porter une plus grande attention à la restructuration

⁹⁴ Cf. Résolution n°1422 du Conseil de sécurité des Nations Unies adoptée le 12 juillet 2002, <http://www.un.org/french/docs/sA/2002/res1422f.pdf>.

⁹⁵ De tels accords ont été conclus avec une douzaine de pays, dont la Roumanie en août 2002 (qui subit des pressions à la fois de l'Union dans la perspectives de sa future adhésion à l'UE et des Etats-Unis dans celle de son adhésion possible à l'OTAN).

⁹⁶ Voir notamment le rapport parlementaire de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les « Risques pour l'intégrité du Statut de la Cour pénale internationale », Rapporteur : M. Dick Marty, Doc. 9567, 24 septembre 2002, ainsi que la Recommandation 1581 et la Résolution 1300 adoptées le 25 septembre 2002. <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc02/FDOC9567.htm>.

⁹⁷ Voir Conclusions du Conseil Affaires générales et relations extérieures, Bruxelles, 30 septembre 2002, <http://ue.eu.int/newsroom/newmain.asp?lang=1>.

⁹⁸ «The National Security Strategy of the United States of America », Septembre 2002, <http://www.whitehouse.gov/nsA/nss.pdf>.

des forces armées et mieux coordonner les forces des Etats européens à la fois au sein de l'OTAN et de l'UE.

(c) Sommet de Prague et avenir de l'Alliance

113. Le sommet de Prague en novembre 2002 se concentrera sur trois priorités : nouveaux membres, nouvelles capacités et nouvelles relations, en soignant l'image d'une organisation en rajeunissement constant. Le sommet que tiendra l'OTAN à Prague les 21 et 22 novembre prochains est considéré comme un sommet de la « transformation » pour l'Alliance⁹⁹. Un large éventail de questions y sera examiné, du terrorisme et des défis lancés par la prolifération des armes de destruction massive, en passant par le dispositif de commandement militaire et la structure des quartiers généraux de l'OTAN, jusqu'à la poursuite du développement du partenariat. Mais l'accent sera mis surtout sur deux domaines clés : l'élargissement et les améliorations à apporter aux capacités militaires de l'OTAN.

114. Avec l'élargissement, les capacités militaires constituent la priorité du sommet. Pour faire face aux menaces du XXI^e siècle et gérer efficacement les défis plus traditionnels tels que les conflits régionaux, l'OTAN a besoin de développer de nouveaux types de capacités : des forces plus légères, rapidement déployables et aptes à soutenir des opérations prolongées, dotées de capacités de commandement et de contrôle modernes et sûres et de moyens d'une haute technicité tels que des munitions guidées de précision. Le sommet de Prague doit transformer les aspirations en engagements politiques des pays à développer des capacités spécifiques, dans des délais donnés.

115. Le terrorisme constituera un autre dossier clé du sommet. Plus d'un an après le 11 septembre et l'invocation de l'article 5, l'OTAN veut relever ce défi à l'avenir, même s'il est clair que la lutte contre le terrorisme ne deviendra pas la seule raison d'être de l'Alliance. Un concept militaire de défense contre le terrorisme, qui donnera des orientations essentielles aux planificateurs militaires de l'OTAN, est en cours d'élaboration. Le partage du renseignement s'intensifie. L'OTAN se penche aussi sur le développement des capacités indispensables pour décourager les activités terroristes et les attaques potentielles, se défendre contre les attaques en cas d'échec de la dissuasion et contribuer à la gestion des conséquences si les attaques réussissaient malgré tout.

116. Cet aspect est complémentaire d'un autre domaine à améliorer : la protection contre les armes de destruction massive. L'Alliance prévoit de progresser aussi dans la manière de gérer cette menace. Les soldats seront mieux équipés et mieux entraînés pour parer à de telles attaques lorsqu'ils sont déployés en mission. Ils seront également mieux à même de soutenir les autorités civiles si jamais de telles attaques se produisaient sur le sol national. Et l'OTAN développe aussi des capacités collectives, dont des équipes de détection mobiles, des équipes mobiles d'experts prêts à réagir, et des stocks de vaccins.

117. Renforcer les partenariats de l'OTAN sera une autre priorité. Il faut continuer à développer le programme de Partenariat pour la paix, le Conseil de partenariat euro-atlantique et le dialogue méditerranéen. Par exemple, l'OTAN travaille actuellement à un plan d'action de partenariat contre le terrorisme, et réfléchit aux manières de s'engager plus intensément avec ses partenaires d'Asie centrale.

118. Une nouvelle initiative sera examinée également au sommet de Prague : la force de réaction de l'OTAN. L'OTAN peut déjà compter sur plusieurs forces rapidement disponibles, comme il en a été fait la preuve avec la suite d'opérations menées dans les Balkans – en Bosnie, puis au Kosovo, et finalement en Macédoine. Aucune nouvelle force ne sera engagée dans la force de réaction. L'OTAN vise à réorganiser ses capacités existantes et à venir, pour pouvoir procéder à des déploiements plus efficaces à bref délai.

119. C'est au cours de la rencontre informelle des ministres de la défense de l'OTAN, le 25 septembre 2002 à Varsovie, que le Secrétaire d'Etat à la défense américain, Donald Rumsfeld, a lancé

⁹⁹ Discours du Secrétaire général de l'OTAN devant la Commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense du Parlement européen, Bruxelles, 8 octobre 2002, <http://www.nato.int/docu/speech/2002/s021008a.htm>.

l'idée d'une nouvelle Force de réaction de l'OTAN¹⁰⁰. Il s'agirait d'une formation d'environ 20 000 hommes issus de forces terrestres, maritimes et aériennes. Constituée à partir des ressources existantes des pays alliés, elle devrait être déployable dans un délai de 7 à 30 jours et pouvoir se maintenir en terrain hostile pendant 30 jours. Fait nouveau, cette force serait susceptible d'agir n'importe où dans le monde. Ses missions iraient de l'évacuation sans combat de ressortissants à une entrée par la force sur le territoire ennemi. Les entraînements communs seraient prévus pour le 1^{er} octobre 2004 et la mise en service deux ans plus tard.

120. Il n'est pas encore certain que cette proposition débouche sur une initiative précise à l'issue du sommet de Prague. En effet, le concept de cette Force de réaction n'a pas encore été examiné dans les détails au sein de l'OTAN. Même si aucun allié européen n'a émis d'opposition de principe à l'idée américaine, certains s'interrogent sur les modalités d'articulation d'une force de réaction rapide de l'OTAN avec la force de réaction rapide de l'UE¹⁰¹ et sur les conséquences d'une extension de l'action de l'Alliance « hors zone ». Les Etats-Unis et le Secrétaire général de l'OTAN soulignent, quant à eux, que les forces de réaction de l'OTAN et de l'UE seront complémentaires. La force de l'OTAN mettrait l'accent sur des capacités de combat de haute intensité tandis que la force de l'UE sera créée en vue d'assumer les missions dites de Petersberg¹⁰². Aussi le Secrétaire général de l'OTAN affirme-t-il que « la force de réaction de l'OTAN et la force de réaction rapide de l'UE doivent être aussi complémentaires – et elles le seront – que le plan d'action européen sur les capacités et notre engagement de Prague en matière de capacités »¹⁰³.

121. Si, lors du sommet de Prague, les membres européens de l'OTAN ne font pas de progrès tangibles en matière de capacités, il en résultera d'autres déséquilibres entre l'Europe et les Etats-Unis et le manque d'interopérabilité entre les forces armées de l'Alliance ira grandissant, ce qui entraînera un désengagement de facto des Etats-Unis. Dans ces conditions, l'OTAN sera condamnée à végéter en tant qu'organisation militaire et c'est uniquement en tant que forum politique permettant aux alliés transatlantiques d'examiner les questions de sécurité qu'elle pourra continuer à jouer un rôle, tout en conservant les capacités qui font d'elle une solide organisation militaire pour le maintien de la paix.

122. Les Etats-Unis ont actuellement davantage besoin de l'OTAN que l'Europe, non qu'ils fassent grand cas des opinions de leurs alliés de l'OTAN ou de leurs capacités militaires, mais ils ont besoin d'une infrastructure matérielle et stratégique pour leurs opérations en Europe, en Eurasie, au Moyen-Orient et en Afrique. L'OTAN est aussi une tribune permettant aux Etats-Unis d'exprimer leurs vues sur les affaires européennes. Ce sont deux bonnes raisons supplémentaires pour que l'OTAN continue à vivre.

IV. Les effets conjugués des élargissements de l'Alliance atlantique et de l'Union européenne

123. Il est vraisemblable que lors des sommets de Prague (OTAN, 20 et 22 novembre) et de Copenhague (UE, 12 et 13 décembre), on décide d'inviter un nombre plus élevé de nouveaux membres que ce qui était envisagé il y a encore quelques mois. L'OTAN pourrait s'élargir à sept nouveaux membres (Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie et Slovaquie). Dix pays seront admis dans l'UE (les sept mêmes pays moins la Bulgarie et la Roumanie, plus les trois

¹⁰⁰ Voir notamment le Bulletin Quotidien Europe, numéro 8304, en date du mercredi 25 septembre 2002, page 4, et site de l'ambassade des Etats-Unis en Italie, http://www.usembassy.it/file2002_09/alia/a2092510.htm.

¹⁰¹ A Helsinki, les Etats membres de l'UE se sont engagés à « être en mesure, d'ici 2003, de déployer dans un délai de 60 jours et de soutenir pendant au moins une année des forces militaires pouvant atteindre 50 000 à 60 000 personnes, capables d'effectuer l'ensemble des missions de Petersberg ». Voir paragraphe 28, Conclusions de la présidence, Conseil européen d'Helsinki, 10 et 11 décembre 1999. <http://ue.eu.int/newsroom/newmain.asp?lang=1>.

¹⁰² Il s'agit de missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants ; de missions de maintien de la paix ; de missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix.

¹⁰³ Discours du Secrétaire général de l'OTAN devant la Commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense du Parlement européen, Bruxelles, 8 octobre 2002, <http://www.nato.int/docu/speech/2002/s021008a.htm>.

pays membres de l'Alliance depuis 1999 : Hongrie, Pologne, République tchèque, plus Chypre et Malte). Si tel était le cas, dans quelques années, l'OTAN pourrait compter quelque 26 pays membres et l'UE quelque 25 pays membres, dont 18 pays en commun (voir annexe 1).

124. Les processus d'élargissement de l'OTAN et de l'UE, bien que parallèles, ne pourront donc pas manquer d'interagir à plusieurs niveaux. En premier lieu, dans le choix des candidats admis, des facteurs politiques communs entreront en ligne de compte, tels les résultats d'élections nationales prévues d'ici les sommets de Prague et de Copenhague dans certains pays candidats¹⁰⁴. En second lieu, au niveau des objectifs politiques et stratégiques des pays candidats eux-mêmes, les deux processus peuvent s'avérer complémentaires. Sur les dix candidats officiels à l'OTAN, sept sont aussi candidats à l'UE. De plus, sur les treize candidats à l'UE, quatre sont déjà membres de l'Alliance. Il est intéressant de constater la relation ambivalente que les pays simultanément candidats à l'UE et à l'OTAN entretiennent avec le couple Alliance-Union : « tous partagent une préférence totale pour confier la gestion de la sécurité européenne, voire au-delà, à l'OTAN sous leadership américain. Mais ce choix délibéré s'accompagne d'une analyse lucide et sans illusion sur les évolutions américaines. Dans l'hypothèse où Washington changerait fondamentalement sa relation à l'OTAN, la PESD de l'Union reste ainsi un garde-fou, une institution alternative de la défense évitant à leurs yeux la politique du pire : une renationalisation tous azimuts des politiques de défense de tous »¹⁰⁵.

125. Une plus grande concordance des pays membres de l'OTAN et de l'UE, comme résultat de l'élargissement des deux organisations, pourrait laisser espérer une grande coordination et un fonctionnement très complémentaire des deux organisations. Il faudra, pour ce faire, développer les relations UE/OTAN, et notamment parvenir à un accord sur la mise à disposition de moyens et capacités de l'Alliance pour des opérations menées de manière autonome par l'UE.

126. Dans le prolongement des décisions prises au bénéfice de l'UEO à Bruxelles en 1994 et à Berlin en 1996, lors du sommet de Washington des 23 et 24 avril 1999, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Alliance se sont déclarés « prêts à définir et à adopter les dispositions requises pour permettre l'accès aisé de l'Union européenne aux moyens et capacités collectifs de l'Alliance pour des opérations dans lesquelles l'Alliance dans son ensemble ne serait pas engagée militairement en tant qu'alliance »¹⁰⁶. Des groupes de travail ad hoc UE-OTAN ont été mis en place à la suite des décisions prises au Conseil européen de Feira en juin 2000. L'un traite des dispositions permettant à l'UE d'avoir accès aux moyens de l'OTAN, comme convenu à Washington. L'objectif est d'élaborer un projet d'accord-cadre sur la mise en oeuvre de « Berlin plus » (dans la continuité des décisions prises par l'OTAN à Berlin en 1996). Lors du sommet de Nice¹⁰⁷, l'Union avait fait des propositions pour la mise en oeuvre des mesures dites « Berlin plus ». Cependant, comme cela a été présenté dans un récent rapport de l'Assemblée¹⁰⁸, les instances de l'UE et de l'OTAN ne sont pas encore parvenues à

¹⁰⁴ Par exemple, la presse s'était fait l'écho de réserves de la part de pays membres de l'OTAN et de l'UE quant à l'admission de la Slovaquie en cas de retour au pouvoir du dirigeant nationaliste M. Vladimir Meciar. Suite aux élections législatives des 20 et 21 septembre 2002, c'est finalement le Premier ministre sortant, M. Mikulas Dzurinda, qui a été reconduit. Voir notamment « If NATO rejects us, it is naïve to think the EU will accept us »; Interview of Ratislav Kacer, Slovak State Secretary for Defence, *Jane's Defence Weekly*, 7 August 2002, p.32.

¹⁰⁵ Voir analyse de Mme Nicole Gnesotto, Directeur de l'Institut d'études de sécurité de l'UE, dans « Elargissement et défense européenne après le 11 septembre », sous la direction d'Antonio Missiroli, *Cahiers de Chaillot* no 53, juin 2002, Institut d'études de sécurité de l'UE, Paris, p. 6. <http://www.iss-eu.org/chaillot/chai53f.pdf>.

¹⁰⁶ Voir Communiqué du sommet de Washington publié par les chefs d'Etat et de gouvernement, 24 avril 1999, paragraphe 10. <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-064f.htm>.

¹⁰⁷ Arrangements concernant les Etats européens membres de l'OTAN ne faisant pas partie de l'UE et d'autres pays candidats à l'adhésion à l'UE ; Annexe VI du rapport de la présidence sur la politique européenne de sécurité et de défense, Conseil européen de Nice, 7-9 décembre 2000. <http://ue.eu.int/newsroom/newmain.asp?lang=1>.

¹⁰⁸ Voir Les pays européens non membres de l'Union européenne et l'Europe de la défense – Réponse au rapport annuel du Conseil, Rapport présenté au nom de la Commission politique par M. Masseret, rapporteur, et Mme Gülek, co-rapporteur, Quarante-huitième session, 6 mai 2002, Document [A/1779](#)..

un accord sur la mise à disposition de moyens et capacités de l'Alliance pour des opérations menées par l'UE.

127. A Barcelone, en mars 2002, le Conseil européen s'est déclaré prêt à assumer la responsabilité d'une opération prenant la relève de celle qui est actuellement conduite par l'OTAN dans l'Ancienne République yougoslave de Macédoine, étant entendu que les arrangements permanents sur la coopération entre l'Union européenne et l'OTAN (« Berlin plus ») seraient alors en place. À cette fin, le Conseil européen a demandé aux instances politiques et militaires du Conseil de définir, dès maintenant, en concertation avec l'OTAN, les options qui permettront à l'Union européenne de prendre les décisions voulues. Il importe donc plus que jamais de définir rapidement des arrangements permanents entre l'Union européenne et l'OTAN. A cet effet, il a également demandé à la présidence, en concertation avec le Haut représentant, d'établir les contacts utiles à haut niveau pour parvenir à un résultat positif¹⁰⁹. Pour sa part, le Secrétaire général de l'OTAN souligne qu'« il nous faut trouver le bon équilibre entre 'l'accès garanti' aux moyens de l'OTAN pour les pays membres de l'UE et 'la participation garantie' au processus de décision politico-militaire pour les alliés non membres de l'UE »¹¹⁰. Le Conseil européen, réuni à Bruxelles, les 24 et 25 octobre, a arrêté les modalités visant à mettre en oeuvre les dispositions de Nice¹¹¹ sur la participation des membres européens de l'OTAN non membres de l'UE. Il a donné mandat à M. Solana de parvenir dans les meilleurs délais à un accord entre l'UE et l'OTAN. Sur la base de ce résultat, l'UE adoptera les décisions nécessaires. Le Conseil européen a réaffirmé qu'il était prêt à assurer le 15 décembre la relève militaire de la force de l'OTAN dans l'ARYM, si un accord était dégagé à temps.

128. Mis à part la coopération, voire le partage des charges entre les deux organisations en matière de gestion militaire des crises, une question fondamentale reste posée : l'Union européenne élargie sera-t-elle prête à assumer une responsabilité propre pour la défense collective, voire une défense commune ? L'avant-projet de traité constitutionnel, introduit le 28 octobre dernier par le Praesidium de la Convention sur l'avenir de l'Europe, ne l'exclut pas, même s'il ne parle que d'une « politique de défense commune, pour défendre et promouvoir les valeurs de l'Union dans le monde extérieur »¹¹². Une décision définitive sur cette question ne sera probablement prise que lors de la Conférence intergouvernementale qui suivra la fin des travaux de la Convention. Tant que l'attitude de l'Union européenne et de ses membres vis-à-vis de la défense commune n'est pas déterminée, il est indispensable de sauvegarder le Traité de Bruxelles modifié et son article V comme garantie.

129. Dans le cas où les pays membres de l'Union européenne ne pourraient pas se mettre d'accord sur l'inscription d'une obligation de défense collective/commune dans un traité constitutionnel ou dans un protocole annexé, la question se posera de savoir comment le projet d'une Europe de la défense pourra être sauvegardé dans une Europe élargie. Or, en décembre 1991, les pays membres de l'UEO s'étaient mis d'accord dans une déclaration annexée au Traité de Maastricht, selon laquelle les Etats membres de l'UE seraient invités à adhérer au Traité de Bruxelles modifié ou à devenir observateurs. Toujours selon cette déclaration, les autres pays européens membres de l'OTAN seront invités à devenir membres associés de l'UEO. Toutefois, en application de ladite « doctrine Cahen », seuls les pays devenus à la fois membres de l'UE et de l'OTAN ont été invités à adhérer au Traité de Bruxelles modifié. C'est sur cette base que l'Espagne, le Portugal et la Grèce sont devenus signataires de ce Traité.

¹⁰⁹ Voir paragraphes 61 et 62, Conclusions de la présidence, Conseil européen, Barcelone, 15 et 16 mars 2002. <http://ue.eu.int/newsroom/newmain.asp?lang=1>.

¹¹⁰ Discours du Secrétaire général de l'OTAN devant la Commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense du Parlement européen, Bruxelles, 8 octobre 2002, <http://www.nato.int/docu/speech/2002/s021008a.htm>.

¹¹¹ Voir Annexe II des Conclusions de la présidence, Conseil européen de Bruxelles, 24 et 25 octobre 2002. <http://ue.eu.int/Newsroom/EC2425102002.asp?lang=1>.

¹¹² Cf. Avant-projet de Traité constitutionnel établi par le Praesidium, présenté par le Président de la Convention sur l'avenir de l'Europe, en session plénière, le 28 octobre 2002, CONV 369/02, <http://european-convention.eu.int/docs/sessplen/00369.f2.pdf>.

130. Après l'achèvement de la vague actuelle de l'élargissement de l'UE et de l'OTAN, huit pays au moins se trouveront pour la première fois dans les deux organisations, à savoir : l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Slovaquie et la Slovénie (qui entreront dans l'UE et dans l'OTAN) et la Pologne, la Hongrie et la République tchèque (qui sont déjà membres de l'OTAN et entreront dans l'UE).

131. Dans l'hypothèse d'une absence de solution satisfaisante pour organiser une défense commune au sein de l'UE, les pays membres de l'UEO seraient placés devant le choix d'élargir le nombre des signataires du Traité de Bruxelles aux huit pays susmentionnés, ou de décider de ne plus appliquer ni la déclaration de 1991, ni l'article XI du Traité, qui détermine les conditions de l'adhésion des nouveaux membres. Si les dix pays actuellement signataires du Traité de Bruxelles modifié se mettaient d'accord sur la seconde option, c'est-à-dire ne plus augmenter le nombre des pays adhérents, cela risquerait de sonner le glas du vieux projet de l'Europe de la défense, et compromettrait gravement l'avenir de la sécurité de l'Europe élargie.

132. Certes, le moment n'est pas encore venu de prendre des décisions à cet égard. Toutefois, les pays candidats devraient savoir dès maintenant si on sollicitera de leur part un engagement *européen* de défense, indépendamment de la question de savoir si cela se concrétisera à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union européenne.

133. En outre, il convient de rappeler que deux pays, la Bulgarie et la Roumanie, qui seront bientôt membres de l'OTAN, n'entreront pas dans l'Union avant 2007. Selon les termes de la déclaration de 1991, ils rempliront donc bientôt les conditions pour devenir membres associés de l'UEO.

134. Le Conseil de l'UEO avait décidé fin juin 2001 qu'il ne serait procédé à aucun changement concernant les différents statuts des pays de l'UEO et que les pays membres associés, observateurs et associés partenaires continueraient à désigner des représentants auprès du Conseil. En outre, l'Assemblée a pris note avec intérêt de la réponse du Conseil à sa Recommandation n°708¹¹³ dans laquelle le Conseil réaffirme la nécessité pour tous les pays de l'UEO de poursuivre leur coopération et sa volonté de continuer à servir de forum de réflexion stratégique ouvert à la participation des délégations parlementaires de tous les pays concernés.

135. On ne peut que se féliciter de cette volonté du Conseil parce qu'il n'existe pas d'autre cadre européen pour mener une réflexion stratégique aussi inclusive que celui de l'UEO. Même après l'achèvement de l'élargissement de l'UE et de l'OTAN, aucune des deux organisations ne pourra jouer un rôle équivalent à celui de l'UEO. Il faut donc préserver ce rôle de l'UEO et de son Assemblée comme forum élargi, en accueillant la Bulgarie et la Roumanie en tant que membres associés, et le cas échéant, Malte et Chypre en tant qu'observateurs. Le maintien de ce forum élargi de réflexion est d'autant plus nécessaire que la question du rôle collectif des parlements nationaux en matière de PESD et la participation des délégations des pays européens non membres de l'UE dans ce domaine (éventuellement suivant le modèle 15+6 et 15+15, qui devrait être transformé en modèle 25+5) ne semblent pas devoir être tranchées d'une façon satisfaisante ni par les travaux de la Convention, ni ultérieurement par la Conférence intergouvernementale.

136. Parallèlement, du fait de leurs élargissements respectifs, l'Union européenne et l'OTAN connaîtront toutes deux des difficultés de gestion internes. Leur processus de décision basé sur la recherche du consensus deviendra plus lourd et plus complexe. En d'autres termes, « le gain stratégique (...) pourrait être compensé par une perte fonctionnelle. »¹¹⁴. De plus, l'OTAN et l'UE, que les pays candidats aspirent à rejoindre, ont beaucoup évolué au cours de la dernière décennie. « Au lieu de servir deux objectifs bien distincts (quoique compatibles et se renforçant mutuellement) – la prospérité économique et la sécurité pure et dure – l'UE et l'OTAN remplissent les mêmes fonctions dans la même zone géographique, et la PESA/PESD se trouve exactement au point de

¹¹³ Voir Réponse du Conseil à la Recommandation n°708, Document A/1797, 26 septembre 2002. http://www.assembly-weu.org/fr/documents/sessions_ordinaires/rpt/2002/1797.html.

¹¹⁴ Voir « Bigger EU, wider CFSP, stronger ESDP ? The view from Central Europe », édité par Antonio Missiroli, Occasional Papers no 34, avril 2002, Institut d'études de sécurité de l'UE (IES-UE), conclusion par A. Missiroli, p. 63. <http://www.iss-eu.org/occasion/occ34.pdf>.

jonction fonctionnel des deux organisations. Il y a donc de vastes perspectives de coopération, naturellement, mais aussi de redéfinition de leurs finalités et de leurs missions respectives – de l'Europe occidentale à l'Europe centrale et orientale et de part et d'autre de l'Atlantique »¹¹⁵.

137. En outre, avec l'élargissement, « la donne géopolitique change : avec des frontières un jour communes avec le monde russe, le monde arabo-musulman, voire l'Asie centrale, il sera difficile aux Européens de se désintéresser de nombre de questions de sécurité qui touchent très directement à la stabilité des régions voisines de l'Europe élargie. L'élargissement fait en effet entrer définitivement l'Union dans la sphère obligée d'une responsabilité stratégique, à la mesure de sa nouvelle puissance économique et des intérêts de sécurité de plus en plus larges des Etats membres »¹¹⁶.

V. Conclusions

138. L'Europe n'est plus au coeur des intérêts géopolitiques des Etats-Unis. L'Amérique a perdu sa confiance dans les capacités de combat des structures militaires de l'OTAN et a exposé publiquement ses griefs. Entre l'Europe et les Etats-Unis, il existe de nombreuses divergences sur toute une série de questions – par exemple sur les projets américains d'intervention militaire en Irak, le soutien à la Cour pénale internationale, la concurrence en matière d'exportations agricoles, les importations d'acier, les OGM et sur bien d'autres points. Les changements dans les relations transatlantiques n'ont pas été provoqués par les événements du 11 septembre, même si ces derniers ont contribué à élargir le fossé et mis fin, après l'effondrement de l'Union soviétique, à une décennie de transformation progressive des relations diplomatiques, économiques et sécuritaires.

139. Cette évolution ne doit pas faire conclure trop hâtivement que l'OTAN ne peut pas jouer un rôle utile dans le maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité sur le continent européen, mais devrait inciter les membres européens de l'OTAN à réfléchir plus longuement à la complémentarité des rôles et aux missions différentes de l'OTAN, de l'UE et même de l'UEO.

140. Après l'effondrement de l'Union soviétique, l'Union européenne, engagée à son tour dans un processus d'élargissement, est devenue la deuxième plus puissante entité dans les relations mondiales, et se trouve tiraillée entre coopération et rivalité avec son allié transatlantique en raison de la nouvelle politique américaine. Dans le domaine de la sécurité, les menaces de la guerre froide ont disparu, mais de nouveaux dangers inquiétants ont émergé. Cependant, les méthodes préconisées et pratiquées par les Américains pour y faire face sont loin d'être suivies par les Européens. Ils s'opposent en effet par la géographie, l'histoire, leur perception de la menace et leur culture politique, ce qui explique leurs différentes approches.

141. Pendant de nombreuses années, les Européens se sont parfaitement accommodés d'une existence sous la protection de la puissance militaire de l'Amérique, ce qui leur a permis de consacrer moins de ressources à la défense que les Etats-Unis. Si les Etats-Unis ont tant investi dans la défense, surtout depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, c'est principalement parce qu'ils ont choisi d'assumer des responsabilités globales nécessitant une présence militaire partout dans le monde et des capacités d'intervention rapide.

142. Du fait des vicissitudes de l'histoire, l'Union européenne est désormais confrontée à des choix difficiles. Dans le nouvel environnement sécuritaire mondial, certains de ses pays membres n'accordent plus une confiance absolue au bouclier militaire des Etats-Unis pour assurer leur protection, notamment parce qu'ils estiment que dans certaines circonstances, le recours à la force armée, tel que préconisé par les Etats-Unis, peut menacer la stabilité plutôt que la renforcer. L'actuelle administration américaine est parvenue au stade où, semble-t-il, elle considère le multilatéralisme comme un boulet et une menace pour les intérêts du pays, qui constituent sa seule raison déclarée d'agir. L'Europe, elle, persiste à penser que le multilatéralisme et les organisations internationales appropriées sont les instruments à privilégier pour le maintien de la paix.

¹¹⁵ Idem, p. 64.

¹¹⁶ Intervention de M. Solana ; Conférence annuelle de l'Institut d'études de sécurité de l'UE (IES-UE), Paris, 1^{er} juillet 2002.

143. Un certain nombre d'hommes politiques soutiennent que les Européens devront mettre sur pied des forces aptes à mener des opérations hors zone s'ils souhaitent que les Etats-Unis maintiennent leur engagement vis-à-vis de la sécurité du continent européen et veulent conserver un sens à l'existence de l'OTAN. En fait, l'Europe doit s'engager à développer des forces dotées de capacités d'action rapide accrues, mais l'objectif majeur de ce type de forces doit être de garantir la sécurité en Europe et à la périphérie de l'Union européenne élargie.

144. M. Chris Patten, Commissaire européen chargé des relations extérieures, et M. Javier Solana, Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, ont élaboré un programme stratégique sur une politique à suivre éventuellement par l'UE envers ses voisins dont la candidature à l'adhésion à une Union élargie n'a pas été retenue ou ne le sera peut-être jamais. Ils font valoir qu'il faudra peut-être abandonner la panoplie actuelle d'accords au profit d'un traitement plus égalitaire de ces pays, et que l'UE devra les aider plus activement à développer une économie de marché et une démocratie véritables, qui se fondent sur l'Etat de droit.

145. La Convention sur l'avenir de l'Europe parviendra peut-être à trouver des solutions constructives permettant de gérer une Union européenne élargie, mais elle risque d'avoir plus de difficultés à proposer une solution appropriée pour la mise en oeuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune face à la crise que traversent indéniablement les relations transatlantiques.

146. L'élargissement de l'Union européenne et de l'OTAN va changer fondamentalement le visage de l'Europe et les conditions des relations futures non seulement entre les deux organisations, mais aussi entre les pays concernés en Europe et en Amérique du Nord. Il est à prévoir que la différence de nature entre l'Union européenne, qui s'apprête à franchir une étape importante vers une intégration encore plus marquée, et une Alliance atlantique fondée sur des Etats souverains et sur l'influence primordiale du leadership américain va encore s'accroître.

147. L'Union européenne élargie sera toujours à la recherche d'un rôle et d'une fonction appropriés sur la scène internationale, dans un monde qui s'est fondamentalement transformé et fait peser de nouveaux risques sur la sécurité internationale, auxquels l'Europe doit trouver des réponses appropriées. Le renforcement du poids politique de l'Europe au sein de l'Alliance et de l'OTAN, s'accompagnant d'une faiblesse militaire persistante, et l'évolution de la nouvelle stratégie de sécurité et de défense des Etats-Unis constituent un redoutable défi pour l'OTAN et les relations transatlantiques en matière de sécurité.

148. La nécessité d'établir une coopération directe entre l'Union européenne et l'OTAN s'impose depuis la disparition du rôle charnière que jouait l'UEO entre les deux organisations, ce qui peut constituer à la fois une chance et un risque. Le risque, c'est que les divergences euro-américaines, dans un certain nombre de domaines politiques et économiques où l'Europe et les Etats-Unis deviennent de plus en plus des concurrents et des rivaux, ne gagnent aussi la politique de sécurité et de défense.

149. Il est donc d'une importance primordiale que l'Union européenne et l'OTAN élargies s'entendent pour organiser leur coopération directe et arrêter les modalités d'un partage des charges dans un esprit de compréhension mutuelle en se polarisant moins sur la nature différente et l'autonomie décisionnelle de l'une ou de l'autre. En outre, le danger d'une fragmentation de la politique européenne de sécurité et de défense de l'Union européenne dans des situations de crise est toujours présent, et pourrait même s'accroître après son élargissement.

150. Un autre élément d'incertitude est le rôle et le poids de la Russie dans le nouvel environnement international. Tout en saluant l'évolution positive des relations entre la Russie, l'Union européenne et l'OTAN, il faut admettre que la place définitive de la Russie dans le système euro-atlantique n'est pas encore clairement définie. Il est dans l'intérêt de tous que la Russie puisse être intégrée dans un nouveau cadre euro-atlantique élargi, de nature à renforcer la cohérence de cette coopération et, partant, la sécurité internationale. Ce qu'il faut éviter, en revanche, c'est de se retrouver dans une situation où les Etats-Unis, les pays européens dans l'Union européenne et la Russie arrêteraient leur politique sur la base de décisions ponctuelles en formant des coalitions de circonstance. Un moyen important de sauvegarder la cohérence d'une coopération euro-atlantique incluant la Russie est la mise en place de solides accords de coopération entre l'Union européenne et l'OTAN.

151. Le maintien de l'UEO et de son Assemblée en tant que cadre de réflexion stratégique élargi, dans lequel toutes les délégations des pays qui adhéreront à l'Union européenne et/ou à l'OTAN pourront trouver leur place et qui reste ouvert au dialogue régulier avec la Russie et d'autres pays européens de la CEI, apparaît comme un moyen utile de renforcer cette cohérence.

ANNEXE I

Tableau récapitulatif : Etats membres de l'OTAN et de l'UE et Etats candidats

Pays	Membre de l'UE	Candidat à l'UE	Candidat à l'OTAN	Membre européen de l'OTAN
Albanie			X	
Allemagne	X			X
ARYM (Macédoine)			X	
Autriche	X			
Belgique	X			X
Bulgarie		X	X	
Chypre		X		
Croatie			X	
Danemark	X			X
Espagne	X			X
Estonie		X	X	
Finlande	X			
France	X			X
Grèce	X			X
Hongrie		X		X
Irlande	X			
Islande				X
Italie	X			X
Lettonie		X	X	
Lituanie		X	X	
Luxembourg	X			X
Malte		X		
Norvège				X
Pays-Bas	X			X
Pologne		X		X
Portugal	X			X
Rép. tchèque		X		X
Roumanie		X	X	
Royaume-Uni	X			X
Slovaquie		X	X	
Slovénie		X	X	
Suède	X			
Turquie		X		X

ANNEXE II

***Les préparatifs de la Roumanie en vue de son adhésion à l'OTAN et à l'Union européenne
(Contribution de M. Ioan Timis, associé partenaire, Roumanie)***

1. L'adhésion à l'OTAN

(a) Considérations générales

1. La Roumanie joue le rôle d'un allié *de facto* en Europe orientale en participant aux actions contre le terrorisme et en fournissant une contribution importante à la KFOR et à la SFOR. Après les événements du 11 septembre 2001, le Parlement roumain a voté (avec une seule abstention) la proposition qui prévoit la mise à la disposition de l'OTAN, à la demande de celle-ci, de l'espace national maritime, terrestre ou aérien, et le soutien des actions de lutte contre le terrorisme international.
2. Le Parlement a débattu, le 10 avril 2002, la Déclaration du Premier ministre sur la stratégie politique pour la suite des préparatifs d'adhésion. Le jour même, le Parlement a envoyé aux parlements des Etats membres de l'OTAN un message exprimant son soutien à la poursuite et à l'intensification des réformes qui mettront le pays en conformité avec les normes requises par l'Alliance pour l'intégration.
3. Conformément au dernier sondage d'opinion, effectué en avril-mai 2002, 76 % des Roumains soutiennent l'intégration du pays dans l'OTAN. Ces dernières années, le soutien populaire en faveur de l'adhésion de la Roumanie à l'OTAN n'a jamais été inférieur à 75 % selon les sondages.
4. Toutes les forces politiques parlementaires, y compris celles d'opposition, soutiennent l'objectif de l'intégration de la Roumanie dans l'OTAN.

(b) Les évolutions économiques

5. L'économie de la Roumanie connaît une croissance certaine. Cette évolution permettra la réalisation des programmes de réforme, y compris la réforme de l'armée. Les principaux indicateurs économiques reflètent la relance de l'économie roumaine.
6. La Roumanie a enregistré l'un des plus forts taux de croissance économique d'Europe (5,3 %). De même, en 2002, on prévoit un taux de croissance économique de 4,5 %.
7. Le niveau de l'inflation a été réduit par paliers (de 30,3 % en 2001), pratiquement de moitié chaque année. Pour 2002, le taux d'inflation à la fin de l'année sera probablement inférieur aux 22% initialement prévus. En 2005, le taux d'inflation descendra en dessous de la barre des 10 %.
8. Le déficit budgétaire consolidé pour 2001 s'élève à 3,6 % du PIB.
9. Les réserves monétaires de la Roumanie ont atteint, à la fin de l'année 2001, près de 4 milliards de dollars.
10. L'indicateur de risque du pays a été récemment amélioré par toutes les grandes institutions d'évaluation financière. L'amélioration de la réserve monétaire de la Banque nationale de Roumanie et l'accord conclu avec le FMI ont contribué d'une manière décisive à l'amélioration du classement de la Roumanie.
11. La privatisation se poursuit dans les domaines bancaire et industriel.
12. Bien que le volume des investissements étrangers directs se soit accru (7,84 milliards de dollars pour la période 1990-2001, mais 1,37 milliard en 2001), ces investissements ne peuvent couvrir les possibilités d'absorption du marché roumain (23 millions).

(c) La contribution de la Roumanie à la lutte contre le terrorisme

13. Le 21 décembre 2001, le Parlement roumain a approuvé la participation à la mission de paix qui se déroule en Afghanistan.

14. La contribution de la Roumanie à la Force internationale d'assistance pour la sécurité (ISAF) consiste en :

- 3 officiers de liaison aux différents niveaux de direction de l'opération ;
- un peloton de police militaire ;
- un avion de transport C-130 Hercules (20 membres d'équipage) ;
- 10 officiers d'état major.

15. La Roumanie maintient la flexibilité de l'offre qu'elle peut compléter par d'autres contributions, parmi lesquelles des facilités de soutien du pays hôte (Host Nation Support) en cas d'utilisation de l'infrastructure nationale par les forces participant aux opérations en Afghanistan.

16. En juillet 2002, des effectifs militaires roumains (500 personnes) se sont joints à l'opération Liberté immuable en Afghanistan (un bataillon d'infanterie composé de 405 hommes, 70 personnels spécialisés dans le domaine biologique et chimique, 15 officiers).

17. Le gouvernement roumain a effectifs militaires roumains (500 personnes) se sont joints à l'opération «Liberté immuable» en Afghanistan (un bataillon d'infanterie composé de 405 hommes, 70 personnels spécialisés dans le domaine adopté l'Ordonnance d'urgence 141/2001 sur la répression des actes terroristes et des actes de violation de l'ordre public et une ordonnance d'urgence pour la prévention de l'utilisation des réseaux financiers et bancaires ayant pour but le financement des actes terroristes, pour la mise en œuvre de la Résolution 1373 sur la problématique du terrorisme, adoptée par le Conseil de sécurité de l'ONU, le 28 septembre 2001.

18. La Roumanie encourage les initiatives régionales de lutte contre le terrorisme et y prend une part active. Elle a fait des démarches pour promouvoir le rôle du Centre SECI de Bucarest dans la lutte contre le terrorisme, par l'extension des activités du Centre dans ce domaine.

2. L'intégration dans l'Union européenne

(a) Les évaluations

19. Nous apprécions l'évaluation positive du rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés par la Roumanie sur la voie de l'adhésion, ainsi que le caractère équilibré et objectif du document, qui, en ce qui nous concerne, reflète d'une manière réaliste les progrès réalisés par notre pays quant à l'accomplissement des critères d'adhésion, mais aussi les lacunes enregistrées dans le processus de préparation pour l'intégration dans l'Union européenne.

20. Dans son rapport publié le 9 octobre 2002, la Commission européenne soutient la volonté de la Roumanie de devenir membre de l'Union européenne le 1er janvier 2007, date qui a été fixée par la Roumanie elle-même.

(b) Le plan d'action et de mesures vise à combler les lacunes signalées dans le rapport de la Commission et à atteindre les objectifs concrets suivants :

- l'obtention, dans le rapport pour 2003, de la qualification d'économie de marché fonctionnelle ;
- le maintien d'un rythme soutenu des négociations d'adhésion, conformément au calendrier d'adhésion élaboré par la Roumanie (la conclusion provisoire de 8 à 10 chapitres pendant les présidences grecque et italienne) ;
- l'enregistrement des progrès dans le domaine de la capacité administrative et la compatibilité des structures de l'administration roumaine avec les normes communautaires en la matière ;
- la lutte contre la corruption ;
- la réforme de la justice et la garantie de son indépendance ;
- l'assurance d'un contrôle efficace des fonds publics et communautaires.

(c) Les attentes de la Roumanie dans le processus d'adhésion à l'Union européenne

21. Nous désirons que la Roumanie soit incluse dans les scénarios financiers de l'Union européenne élargie pour l'exercice financier 2007-2013. Les objectifs de la Roumanie à court et moyen terme sont :

- l'ouverture des négociations pour tous les chapitres jusqu'à la fin de l'année 2002 ;
- la fermeture provisoire des quatre autres chapitres jusqu'à la fin de ce semestre ;
- la conclusion des négociations dans les premiers mois de l'année 2004 ;
- la conclusion du traité d'adhésion avant les élections au Parlement européen, pour que la Roumanie puisse envoyer des observateurs dès le début de la nouvelle législature du forum européen et participer aux débats relevant du nouveau cycle budgétaire 2007-2012 ;
- la participation à la Conférence intergouvernementale (2004) en tant que membre de facto ;
- la mise au point de la position de la Roumanie dans le cadre de la Convention sur l'avenir de l'Europe et la promotion de celle-ci par l'identification des intérêts communs et l'harmonisation avec les positions des autres États.

PROJET DE RECOMMANDATION***sur l'élargissement de l'OTAN et de l'UE – réponse au rapport annuel du Conseil***

L'Assemblée,

- (i) Se félicitant des perspectives imminentes d'élargissement à la fois de l'UE et de l'OTAN, en vue d'une unification pacifique et durable du continent européen au niveau politique et économique ;
- (ii) Consciente des répercussions que les deux processus d'élargissement auront sur l'avenir de la défense et de la sécurité européennes ;
- (iii) Considérant que l'élargissement imminent de l'UE va repousser ses frontières vers l'Est, et qu'il faudra moderniser les points de passage pour les aligner sur les normes de l'UE et permettre aux services de douane et à la police des frontières de maîtriser pleinement la situation et de prévenir les franchissements illégaux de personnes et de marchandises, ainsi que le trafic d'armes et de stupéfiants ;
- (iv) Reconnaissant que l'adhésion imminente de la Lituanie et de la Pologne est à l'origine d'un problème spécifique de transit de personnes et de biens entre la Russie et l'enclave de Kaliningrad, rendu plus aigu en raison de la nécessité de concilier les exigences de sécurité aux frontières de l'Union européenne, la souveraineté des pays candidats et le souci légitime de la Russie de préserver son intégrité territoriale ;
- (v) Se félicitant de l'accord intervenu le 11 novembre 2002 entre l'UE et la Russie sur un ensemble de mesures visant à faciliter le transit entre la région de Kaliningrad et le reste de la Russie ;
- (vi) Saluant notamment l'engagement de l'UE de continuer à soutenir techniquement et financièrement les efforts russes en vue de promouvoir le développement économique de la région de Kaliningrad et de renforcer la coopération transfrontalière avec la Russie le long des frontières de l'UE élargie ;
- (vii) Considérant que son futur élargissement vers l'Est doit plus que jamais inciter l'Union européenne à régler ses relations avec le Belarus, qui deviendra non seulement un nouveau pays limitrophe, mais également un pays de transit entre l'Europe et son partenaire stratégique, la Russie ;
- (viii) Consciente que les profonds liens historiques et culturels entre le Belarus et la Russie font de cette dernière le partenaire naturel pour aider le Belarus à sortir progressivement de son isolement actuel face au reste de l'Europe ;
- (ix) Notant avec satisfaction la volonté de nombreux pays européens de participer à la défense du continent européen et de renforcer les relations transatlantiques en adhérant à l'OTAN ou en participant à ses activités de partenariat ;
- (x) Soulignant que l'évolution des menaces et des risques à la suite des événements du 11 septembre justifie d'autant une intégration accrue du continent européen ;
- (xi) Estimant donc indispensable que tous les pays candidats qui seront invités à adhérer à l'Union européenne en décembre prochain soient tenus d'accepter sans réserve l'acquis et le développement de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) depuis la fin de l'année 2000 ;
- (xii) Rappelant le rôle indispensable des parlements nationaux dans le processus de ratification des traités d'adhésion ;
- (xiii) Soulignant l'importance et l'urgence de mieux expliquer les raisons et les conséquences de ces élargissements aux citoyens européens en vue des référendums à venir ;
- (xiv) Soulignant que ni l'OTAN, ni l'UE ne peuvent se passer d'un réexamen fondamental de leur rôle et coopération futurs et que les deux processus d'élargissement en cours sont de nature à amplifier et à accélérer le besoin d'une telle redéfinition ;
- (xv) Tenant compte du caractère impératif et urgent de la réforme en profondeur du système institutionnel de l'UE rendue indispensable par l'élargissement en cours ;

(xvi) Soulignant, dans ce contexte, l'importance des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe avec la participation des pays candidats à l'Union européenne, visant à proposer la conclusion d'un traité constitutionnel, qui dotera l'UE élargie d'une personnalité juridique unique, notamment dans le domaine des relations internationales ;

(xvii) Rappelant les difficultés persistantes à surmonter les réserves de certains pays membres de l'UE contre l'établissement d'une obligation contractuelle de défense collective, voire commune dans le cadre de l'Union européenne ;

(xviii) Estimant pourtant qu'une telle clause reste essentielle pour une Europe intégrée, telle que prévue dans le Traité sur l'UE et souhaitant donc vivement qu'une solution satisfaisante soit trouvée sur cette question avant l'entrée des nouveaux pays membres dans l'UE ;

(xix) Se félicitant de la décision du Conseil de maintenir les statuts différents des pays de l'UEO et l'affirmation du Conseil, dans sa réponse à la Recommandation n°708, de sa volonté de continuer à servir de forum de réflexion stratégique ouvert à la participation des délégations parlementaires de tous les pays de l'UEO,

RECOMMANDE AU CONSEIL

1. D'inciter les représentants des gouvernements des pays de l'UEO à la Convention sur l'avenir de l'Europe à soutenir les efforts visant à inclure dans un traité constitutionnel de l'UE un engagement ferme et sans ambiguïté en matière de défense commune, avant que l'élargissement ne soit achevé;
2. De laisser, à défaut, la porte ouverte aux nouveaux pays, acceptés à la fois en tant que membres de l'UE et de l'OTAN, qui souhaiteraient adhérer au Traité de Bruxelles modifié afin d'affirmer leur détermination à participer au projet de l'Europe de la défense et à assumer pleinement leur responsabilité dans ce domaine ;
3. De maintenir l'UEO et son Assemblée en tant que forum de réflexion stratégique élargi, dans lequel toutes les délégations des pays qui entreront dans l'UE et/ou l'OTAN pourront trouver leur place ;

RECOMMANDE AU CONSEIL D'INCITER L'UE

4. A donner la priorité à la pleine information des opinions publiques sur le processus d'élargissement et ses implications, et à mettre en place, dans ce but, des instruments plus concrets d'information ;
5. A favoriser le vote à la majorité qualifiée et une réforme en profondeur du système institutionnel de l'UE en le rendant plus transparent et plus simple en vue d'un fonctionnement efficace d'une UE élargie de 15 à 25 membres, et plus à terme ;
6. A tenir compte de la position stratégique essentielle pour la sécurité d'une Union européenne élargie des pays européens de l'Alliance non membres de l'UE lors de la mise en oeuvre des arrangements sur la participation de ces pays à la PESD ;
7. A coordonner sa politique avec celle de l'OTAN à l'égard des pays de l'Europe du Sud-Est, dans la perspective de leur possible adhésion à l'UE et/ou à l'OTAN ;
8. A poursuivre, à cet effet, ses efforts pour la stabilisation politique et économique des pays d'Europe du Sud-Est, en particulier en Croatie, en Albanie, dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, en République fédérale de Yougoslavie et en Bosnie-Herzégovine, en vue de les préparer à la candidature à l'UE dans les meilleurs délais ;
9. A continuer activement à renforcer le partenariat stratégique avec la Russie ;
10. A s'assurer que le soutien technique et financier des efforts déployés par la Russie pour promouvoir le développement économique de la région de Kaliningrad demeure un objectif prioritaire de la politique de l'UE, compte tenu de la spécificité des problèmes économiques et sociaux que connaît la région ;

11. A se concerter avec la Russie de façon à ce que ce partenaire stratégique assume ses responsabilités qui découlent de ses relations avec le Belarus, en vue d'aider ce pays à surmonter son isolement du reste de l'Europe et de lui permettre d'entretenir des relations harmonieuses avec ses partenaires naturels ;

12. A poursuivre ses efforts pour assister l'Ukraine, le Belarus et la Moldova dans leur processus de démocratisation de la vie politique et de libéralisation des échanges économiques ;

RECOMMANDE AU CONSEIL D'INCITER L'OTAN

13. A procéder à un réexamen fondamental du rôle futur de l'OTAN au regard de la réunification du continent européen ;

14. A s'engager à poursuivre l'élargissement de l'OTAN, notamment aux pays d'Europe du Sud-Est, en pleine coordination avec la politique de l'UE envers ces pays ;

15. A continuer à intensifier ses relations spécifiques de coopération avec la Russie et l'Ukraine en menant une réflexion de fond sur l'objectif ultime de cet approfondissement ;

16. A s'accorder sur le rôle des Européens au sein d'une Alliance élargie et à réfléchir au rôle futur des Etats-Unis pour la défense et la sécurité de l'Europe.

AMENDEMENTS

AMENDEMENTS n^{os} 1 et 2¹¹⁷

déposés par M. Zacchera, rapporteur

1. Ajouter, après le considérant (*xix*) du projet de recommandation, le considérant suivant :
« Se félicitant de la décision prise par l'OTAN lors du sommet de Prague d'inviter la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie à engager des pourparlers d'adhésion et constatant avec satisfaction que ces pays rempliront bientôt les conditions pour devenir membres associés de l'UEO (voire membres de plein droit pour ceux qui concluront les négociations d'adhésion à l'UE et à l'OTAN) et que les processus de ratification de l'OTAN et de l'UE devraient en principe être achevés en mai 2004 ; »
2. Ajouter, après le point 2 du projet de recommandation proprement dit, le nouveau paragraphe suivant :
« D'inviter la Bulgarie et la Roumanie en tant que nouveaux pays de l'OTAN à devenir membres associés de l'UEO, s'ils le souhaitent, dès l'entrée en vigueur des protocoles d'accession au Traité de Washington, comme ce fut le cas pour la Hongrie, la Pologne et la République tchèque lors du précédent élargissement de l'Alliance ; »

Signé : Zacchera

¹¹⁷ Voir 7^{ème} séance, 3 décembre 2002 (adoption des amendements).

