

BOURSE DE RECHERCHE
accordée par l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
pour la période 1997 - 1999

Boursier : Drs. ION JINGA

Sujet de recherche :

L'ACCESSION A L'OTAN, L'UE ET L'UEO :
DIFFERENCES, SIMILITUDES ET SYNERGIES.
LE CAS DE LA ROUMANIE.

- rapport final -
Bruxelles, janvier 1999

SOMMAIRE

	Titre :	page :
1.	Introduction	3
2.	L'accession à l'OTAN	5
2.1.	L'évolution du concept	5
2.2.	Le Sommet de Madrid	7
2.3.	Le facteur « La Russie »	10
3.	L'adhésion à l'Union européenne	11
3.1.	L'évolution du concept	11
3.2.	Le Conseil européen de Luxembourg	12
3.3.	Le Conseil européen de Vienne	14
3.4.	Le facteur « La Russie »	16
4.	L'élargissement de l'UEO	18
5.	La Roumanie face au défis de l'adhésion	21
5.1.	Le contexte	21
5.2.	La route vers l'OTAN	21
5.2.	L'objectif « l'Union européenne »	26
6.	Trois processus : différences, similitudes, synergies	29
7.	Conclusions	31
8.	Bibliographie	35

1. INTRODUCTION

En 1989 l'implosion du bloc communiste et la disparition du Rideau de Fer, puis la disparition de l'URSS deux ans plus tard, ont été le signe de la fin d'une période de confrontation et de séparation, ouvrant la voie à une nouvelle ère dans laquelle l'Europe est en train de retrouver son identité.

Une fois la Guerre Froide terminée, l'environnement de sécurité en Europe a changé d'une manière décisive, étant donné que les Etats ont officiellement déclaré qu'ils cessent de se considérer les uns les autres en tant qu'ennemis ; pourtant, de nouveaux défis et risques pour la stabilité et la sécurité du continent et des pays individuels ont été identifiés.

Comme remarquait en 1997 **Adrian Severin**, à l'époque ministre des Affaires étrangères de la Roumanie :

« L'image générale de la sécurité européenne montre qu'il y a au moins **deux processus principaux dans le développement possible des relations internationales au niveau continental en ce qui concerne la sécurité :**

D'une part, il y a le processus de **l'accommodation des Etats au nouvel environnement de sécurité**, les mots-clé pour ce processus étant «coopération » et «partenariat ». D'autre part, il y a **l'apparition de nouveaux risques et défis**, la plupart d'entre eux d'une nature non-conventionnelle : les soi-disant risques de sécurité soft ou demisoft qui paraissent être difficilement contrôlables par des efforts individuels, de sorte qu'ils réclament une approche intégrée. »
(**Adrian Severin : « La Roumanie : facteur d'équilibre et de stabilité dans l'Europe centrale et de l'est », dans NATO' Sixteen Nations, Edition spéciale 1997**)

Cette période est marquée par la disparition de l'affrontement direct des deux blocs mais les nouvelles menaces sont d'inspiration ethnico-religieuse (ex-Yougoslavie, Tchétchénie), religieuse (Algérie) ou motivées par les difficultés de la transition économique (Albanie).

Sur un plan plus global aussi, de nouvelles zones à risque font leur apparition : l'Asie centrale, zone où se mêlent une spécificité ethnico-culturelle et les questions énergétiques, la région Asie-Pacifique avec une multiplication des acteurs (Inde, Pakistan, Chine, Japon).

Mais le plus important soucis de risque vient de l'instabilité qui peut accompagner le processus de transition en Russie qui, à cause des dimensions de ce pays, des problèmes ethniques et de ceux liés au trafic des armes et drogues, aurait des conséquences difficile à prévoir.

D'autre part, pour les pays de l'Europe centrale et orientale la disparition des barrières idéologique les a permis l'accès à une nouvelle culture et à une nouvelle vision qui leur a donné l'envie de rejoindre les institutions démocratiques de l'Ouest.
En effet, c'est l'Est qui se déplace vers l'Ouest.

C'est dans ce contexte que la question de l'élargissement, qui domine actuellement la conceptualisation d'une nouvelle architecture de sécurité européenne, a fait son apparition et parmi les sujets à l'ordre du jour un des plus importants porte sur **le type de relation à établir entre l'élargissement de l'Alliance Atlantique, d'une part, et l'élargissement de l'Union européenne et de l'Union de l'Europe Occidentale, d'autre part.**

En ce qui concerne **l'OTAN**, après le sommet de Madrid du 8 - 9 juillet 1997, le choix de l'élargissement n'est pratiquement pas mis en cause, mais le problème se pose maintenant en termes de « est ce que vraiment le processus continuera avec un deuxième vague ? Si oui, quand et qui sera inclus ? ». Tant que l'OTAN ne lèvera pas cette ambiguïté, toute approche consistant en l'admission de nouveaux membres par vagues reste sur le signe de l'incertitude. L'opposition persistante de la Russie à un nouvel élargissement et les inconnues quant à son avenir politique continueront de représenter des éléments importants dans toute décision à ce sujet.

Quant à **l'Union européenne**, le Conseil européen du 12 - 13 décembre 1997, tenu à Luxembourg, a décidé de lancer un processus d'adhésion englobant les dix Etats candidats d'Europe centrale et orientale et Chypre, ce qui constitue un jalon historique pour l'avenir de l'Union et de l'Europe tout entière, en mettant fin aux divisions du passé et en offrant aux pays candidats la possibilité de prouver qu'ils sont vraiment capables d'accéder aux structures communautaires en fonction de leurs performances sur le plan politique et économique.

Le Conseil européen de Vienne (11 -12 décembre 1998) a tempéré un peu l'enthousiasme des pays candidats car même si officiellement « Le Conseil européen exhorte le Conseil, la Commission et les pays candidats à poursuivre sur leur lancée afin d'intensifier les négociations au cours du premier semestre de 1999 » (**Conseil européen de Vienne, 11-12 décembre 1998, Conclusions de la présidence**), en coulisse pourtant Les Quinze ont fait savoir qu'ils préfèrent clarifier leur propre situation budgétaire et ouvrir le chantier institutionnel nécessaire à l'accueil de nouveaux membres autour de la table du Conseil avant d'achever les négociations d'adhésion avec les pays de l'Europe centrale et orientale (**conformément à une analyse faite par la revue Europolitique, le 16 décembre 1998**).

L'une des questions qui ont été posées était de savoir si l'élargissement de l'OTAN devrait précéder l'élargissement de l'Union européenne ou vice-versa. D'après les analyses qui ont été faites (confirmées aujourd'hui par la réalité), **même si l'adhésion à l'UE pose moins de problèmes dans le domaine de la sécurité, elle dépend d'un si grand nombre de facteurs et de conditions d'ordre économique, financier, structurel et organisationnel qu'il est sur maintenant qu'elle n'interviendra pas avant l'élargissement de l'OTAN.**

En ce qui concerne **l'UEO**, elle est définie comme « **le pilier européen de l'OTAN et le bras armé de l'UE** » mais sa position entre les deux structures mentionnées n'est pas suffisamment claire.

Un passage en revue des candidats à l'élargissement des trois organisations se présente comme suit : pour l'OTAN ont déposés leur candidature 12 pays : l'Albanie, la Bulgarie, la République Tchèque, l'Estonie, l'Ex-République Yougoslave

de Macédoine (FYROM), la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie. Trois d'entre eux ont été désignés à Madrid de faire partie d'un premier vague : la Hongrie, la Pologne et la Tchéquie.

Les candidats à l'adhésion à l'Union sont la République Tchèque, l'Estonie, la Hongrie, , la Pologne, la Slovénie, le Chypre, la Roumanie, la Slovaquie, la Lettonie, la Lituanie et la Bulgarie. Une demande officielle a été également transmise par la Turquie mais ce pays n'a pas été inclus dans le même groupe que les autres mentionnés. Les premiers six mentionnées ont commencé les négociations effectives le 31 mars 1998, mais tous les «10+1» candidats ont participé au lancement d'un processus commun d'adhésion et de négociations, le 30 mars 1998, à Bruxelles.

Les nouveaux potentiels membres de l'UEO sont les pays européens de l'OTAN (la Norvège, la Turquie, l'Islande et le Danemark), les pays membres de l'UE qui ont jusqu'à présent un statut d'observateur au sein de l'UEO (le Danemark, la Finlande, l'Autriche, la Suède et l'Irlande), ainsi que les dix « associés partenaires » de l'Europe centrale et orientale qui participent déjà aux travaux de l'UEO à des niveaux divers, à savoir la Bulgarie, la République Tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie.

Il est forte visible que **les groupes de pays souhaitant devenir membres de l'OTAN, de l'UE et de l'UEO sont pratiquement identiques**. Tous les pays qui ont déposer leur candidature à l'Union européenne sont également candidats à l'UEO, à part le Chypre. Tous ceux qui ont fait une demande officielle d'adhésion à l'OTAN ont fait la même chose pour l'Union européenne, à l'exception de FYROM qui a toutefois manifesté son intérêt à devenir membre.

Dans ce contexte, la présente analyse se porte sur les liens et la spécificité des trois processus d'élargissement mentionnés.

2. L'ACCESSION A L'OTAN

2.1. L'EVOLUTION DU CONCEPT

L'OTAN est composée des 16 pays membres. La dynamique de l'élargissement a débuté peu après la chute du Mur de Berlin avec le Sommet de Londres de juillet 1990 qui a rénové l'Alliance en lui octroyant une nouvelle stratégie et de nouveaux buts. Le Sommet de Copenhague de juin 1991 définit un **nouveau objectif de l'OTAN** : « **aider à créer une Europe unie et libre** ».

Le Sommet de Rome de décembre 1991 a posé le premier réel jalon du processus d'élargissement en créant le **Conseil de coopération nord-atlantique (CCNA)** et en adoptant un nouveau concept stratégique qui réaffirme l'importance du principe de défense collective mais qui oriente l'Alliance vers nouveaux défis : la gestion des crises, les missions hors-zone et les opérations de maintien de la paix.

En janvier 1994, le Sommet de Bruxelles met en œuvre une dynamique chargée de resserrer les liens entre l'OTAN et les membres du CCNA et crée le

Partenariat pour la Paix (PFP) dont l'objectif est de renforcer la coopération au point de vue militaire notamment par le biais d'exercices conjoints. Le Conseil nord-atlantique du 29 mai 1997 à Sintra a remplacé le CCNA par le **Conseil de partenariat euro-atlantique**, institution qui unifie ce qui a été mis en place par le CCNA et le PFP.

Le CCNA a été envisagé sous la forme d'une instance sans structure propre. Son programme de travail fixé le 10 mars 1992 comprenait de nombreux thèmes : les questions politiques et de sécurité, questions liées à la planification de la défense et les questions militaires, problèmes économiques, la conversion de l'industrie de défense, questions scientifiques, formulation de la politique étrangère etc. (voir « **Programme de travail pour le dialogue, le partenariat et la coopération** », dans **Revue de l'OTAN, no. 2, avril 1992**).

Le Partenariat pour la Paix est ouvert à tous les Etats européens et à tous les membres de l'ancien Pacte de Varsovie, la Russie incluse, ainsi qu'à certains autres pays de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Actuellement, le PFP compte 27 adhérents. Il se présente sous la forme d'un accord cadre de coopération militaire auquel tous peuvent souscrire individuellement et qui est accompagné par des accords bilatéraux avec chaque Etat participant.

En décembre 1994, le Conseil de l'OTAN annonce qu'il entreprend une étude sur l'élargissement de l'Alliance. Cette étude a mis en avant un **set de principes** :

- le but demeure la défense des intérêts vitaux de l'Alliance et la promotion de la stabilité dans toute l'Europe ;
- l'élargissement raisonnable et progressif de l'OTAN devra être transparent et non secret ;
- il n'y a ni calendrier, ni liste de pays invités à rejoindre l'OTAN. La réponse aux questions « qui » et « quand » ne sera formulée qu'au terme du premier semestre de 1995 ;
- chaque pays sera considéré individuellement et non partie d'un groupe ;
- l'Alliance seule décidera des pays qui peuvent la rejoindre et de la date de leur adhésion. Aucun pays non-membre ne pourra exercer un veto ;
- même si les critères d'adhésion n'ont pas encore été définis, les futurs membres doivent être des pays démocratiques, à l'économie de marché, engagés dans des politiques de sécurité, responsables et capables de contribuer à l'Alliance;
- enfin, chaque nouveau membre de l'OTAN donnera lieu, pour les Etats-Unis, à l'engagement le plus solennel: un traité de défense qui « tendra à lui un parapluie américain.

(**Gerhardt von Moltke, Etude sur l'élargissement de l'OTAN, 19 septembre 1995**).

La logique bilatérale concernant le traitement des demandes est clairement affirmée dans l'étude sur l'élargissement. Les adhésions seront envisagées au cas par cas et la participation active au PFP sera prise en compte.

L'étude insiste sur la nécessité pour ces pays de répondre aux exigences opérationnelles en matière de gestion des crises ou de maintien de la paix, énonce les conditions et les devoirs pour les adhérents et souligne que les nouveaux membres devront contribuer en termes militaires et financières à l'Alliance et à son

élargissement. De plus, il insiste sur le caractère parallèle des adhésions aux autres organisations comme l'UE et l'UEO afin d'éviter la création de nouvelles divisions en Europe.

Au Sommet de Bruxelles de 1995, le Conseil de l'OTAN a défini **trois éléments** qui détermineront la phase suivante du processus :

- des consultations bilatérales intensives sur une base individuelle avec ceux qui souhaitent poursuivre dans la voie de l'adhésion ;
- un nouveau renforcement du PFP de manière à approfondir les liens avec l'Alliance permettant à ceux qui veulent adhérer à l'organisation de se préparer et aux autres de resserrer le partenariat ;
- l'OTAN déterminera quelles adaptations seront nécessaires pour faire face à l'élargissement et préserver en même temps l'efficacité de l'Alliance.

Une fois le principe d'un élargissement acquis, plusieurs questions furent soulevés quant à la nature de ce processus, car il s'agissait dès lors de déterminer « qui », « quand » et surtout « combien » entreront dans l'organisation.

Le Sommet de l'OTAN tenu à Berlin en juin 1996 a pris la décision de créer des **Combined Joint Task Forces** (CJTF), un concept qui permettrait aux Alliés européens de disposer de moyens de l'OTAN pour mener des actions dans lesquelles les Etats-Unis ne voudraient pas s'engager. La déclaration du Sommet prévoit aussi d'entamer une réflexion sur l'éventuelle participation des pays de l'Europe centrale et orientale (PECO) aux CJTF.

En octobre 1996, le président américain Bill Clinton annonce la tenue d'un Sommet de l'OTAN en 1997 qui désignerait les candidats choisis par l'organisation. Cette décision a été entérinée par le Conseil de l'OTAN en décembre 1996. Dès le début de l'année 1997, 12 pays participaient au processus de dialogue en vue d'adhérer à l'Alliance : l'Albanie, la Bulgarie, l'Estonie, la FYROM, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et la République tchèque.

2.2. LE SOMMET DE MADRID

Tous ces douze pays se sont portés candidats à l'élargissement de l'OTAN mais au Sommet tenu le 8-9 juillet 1997 à Madrid seulement trois d'entre eux ont été invités à engager des pourparlers d'adhésion, à savoir la Hongrie, la Pologne et la République tchèque. Deux des autres candidats, la Roumanie et la Slovénie, ont à leur tour reçu une mention explicite dans la déclaration finale du sommet.

L'Alliance avait établi certains critères d'adhésion, même si ceux-ci ne sont pas assez précis que les critères utilisés par l'Union européenne : la situation politique et le respect de la démocratie, l'état de l'économie, des bonnes relations avec les voisins, le critère militaire et le contrôle civil sur les forces armées.

Après un examen comparatif, la décision prise a été d'inviter dans une première vague les trois pays mentionnés. En ce qui concerne les autres candidats,

pour **la Roumanie** c'est sans doute le critère économique qui a motivé le refus de l'Alliance de reporter sa candidature pour la première vague d'adhésions, car ce pays a des arguments politiques et geo-stratégiques vraiment forts en sa faveur.

A son tour, la Slovénie, qui remplit généralement les critères énoncés, n'a pas vu sa candidature retenue par l'Alliance en raison des tensions qui subsistent dans la région.

Il en va de même pour l'Estonie dont la santé économique est indéniable mais dont les relations à l'instar des autres Etats baltes avec la Fédération de Russie sont encore fragiles et potentiellement conflictuelles, état de fait renforcé par la présence de la minorité russe au sein du pays.

En ce qui concerne les autres deux Etats baltes, même si leur santé économique s'est améliorée en 1998, en 1997 elle n'était pas assez bonne et le critère de bonnes relations frontalières reste encore à remplir. En effet, comme pour l'Estonie, leurs relations avec la Russie sont encore tendues, pour la Lettonie en raison de sa forte minorité russophone et pour la Lituanie en raison de la situation de Kaliningrad.

De son côté, la Slovaquie connaissait à ce moment-là un déficit politique et ne remplissait pas entièrement ni le critère économique.

La Bulgarie était en 1997, sans doute, dans la position la moins favorable car ne remplissait pas le critère économique et le critère politique restait encore à consolider. Elle semble actuellement être en voie de remplir ce dernier critère mais une éventuelle augmentation du budget pour la défense risque d'entraver les réformes structurelles entamées cette année.

Quant à l'Albanie et la FYROM, la situation interne ne les qualifie pas encore pour une adhésion à l'OTAN.

Des alliés avaient souhaité une « première vague » d'invités plus importante. La France et d'autres Etats européens – dont, mais certainement pas exclusivement, des alliés méridionaux – ainsi que le Canada, souhaitent y voir inclus la Roumanie et la Slovénie, tandis que du côté scandinave on portait une attention particulière aux Etats baltes.

D'autres, dont les Etats-Unis, ne pouvaient, pour diverses raisons de politique interne comme de politique étrangère, l'envisager. Finalement le consensus s'est fait autour de la solution suivante :

- **seuls les trois pays déjà mentionnés sont à ce stade invités**, l'objectif étant de signer le protocole d'accession dès les réunions ministérielles de décembre prochain (ce qui s'est passé le 16 décembre 1997, à Bruxelles) et de voir aboutir le processus de ratification à temps pour que l'adhésion se fasse en avril 1999 dans le cadre de la commémoration du cinquantième anniversaire du Traité de Washington ;

- **la déclaration de Madrid réaffirme que « l'OTAN reste ouvert à des nouveaux membres**, conformément à l'article 10 du Traité de l'Atlantique Nord, que la

demande des Etats qui se sont déclarés intéressés par une adhésion à l'OTAN, mais qui n'ont pas été invités dès Madrid, restera à l'examen pour une adhésion future et qu'aucun pays européen démocratique dont l'admission répondrait aux objectifs du Traité ne sera exclu du processus d'examen ».

- **Elle précise les conditions des nouvelles adhésions**, mais aussi les moyens de les préparer et faciliter, et charge les ministres de affaires étrangères de suivre le processus.

- **les Chefs d'Etats et de gouvernements s'engagent faire le point sur cette processus en 1999** et, dans ce contexte, mentionnent spécialement la Roumanie et la Slovénie de la manière suivante (texte original en anglais) : « ... **We will review the process at our next meeting in 1999. With regard to the aspiring members, we recognise with great interest and take account of the positive developments towards democracy and the rule of law in a number of southeastern European countries, especially Romania and Slovenia...** ».

(la Déclaration sur la sécurité et la coopération euro-atlantique, Madrid, 8 juillet 1997)

Ils se réfèrent en outre aux progrès accomplis par les Etats de la région de la Mer Baltique et à la nécessité de renforcer la stabilité, la sécurité et la coopération dans l'ensemble de l'Europe du sud-est.

Il est remarquable que le fait que leur adhésion ait été reportée n'ait pas découragé, même si elle les a déçus amèrement, ceux des candidats non retenus au premier tour ; au contraire, elle les a poussés, de leurs propres aveux, à se préparer plus encore à rejoindre l'OTAN le plus tôt possible.

En ce qui concerne les principes de l'élargissement, les nouveaux membres devront accepter les principes, politiques et procédures adoptés par tous les membres de l'Alliance au moment de leurs adhésion et s'y conformer. La volonté et la capacité de respecter ces engagements seront des facteurs déterminants de toute décision invitant un pays à adhérer à l'OTAN.

L'Alliance souhaite notamment éviter une situation dans laquelle un nouveau membre «fermerait la porte» derrière lui à l'adhésion ultérieure d'autres pays candidats.

Les Etats qui ont des différends territoriaux extérieurs devront y trouver un règlement pacifique conformément aux principes de l'OSCE, avant qu'ils reçoivent l'acceptation de joindre l'OTAN. Enfin, la capacité des nouveaux venus à contribuer militairement à la défense collective et au maintien de la paix ainsi qu'à d'autres missions de l'Alliance constituera également un facteur déterminant de toute adhésion.

Après la décision d'accepter seulement trois pays dans le premier vague, la question reste ouverte quant aux autres candidats et au calendrier éventuel de leurs adhésion. En principe, il est convenu que les 10 associés partenaires de l'UEO sont considérés comme des candidats potentiels pour l'OTAN, mais il est toutefois peu probable que l'adhésion des Etats baltes intervienne dans un proche avenir, compte tenu de la très forte opposition de la Russie.

2.3. LE FACTEUR « LA RUSSIE »

La Russie a traditionnellement considéré que l'élargissement de l'OTAN aux pays d'Europe centrale et orientale exprimait un mouvement hostile à son égard. Toutefois, dès qu'il est apparu manifeste que l'élargissement était inévitable, la Russie a entamé des négociations afin d'élaborer le meilleur scénario possible.

Lors du Sommet américano-russe d'Helsinki en mars 1997, la Russie a déclaré que la signature d'un document définissant ses relations avec l'OTAN serait liée aux conditions suivantes :

- a) avoir voix au chapitre au sein de l'organisation ;
- b) élaborer un compromis sur la réduction de l'armement classique et nucléaire ;
- c) être autorisée à participer plus largement aux structures économiques occidentales.

L'Acte Fondateur, signé à Paris le 27 mai 1997 entre l'OTAN et la Russie, reprend ces orientations car il permet à cette dernière de prendre part aux travaux de l'Alliance, par l'intermédiaire du Conseil permanent commun OTAN-Russie (16+1), même s'il n'accorde pas à la Russie le droit de veto sur les affaires relevant de l'OTAN. A l'instar du compromis conclu sur le désarmement, l'OTAN a accepté de rouvrir les négociations sur l'ensemble des forces conventionnelles en Europe, afin de tenir compte de la disparition du Pacte de Varsovie et de l'adhésion probable de certains de ses anciens membres à l'OTAN.

Tout en signant « l'Acte Fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelle entre l'OTAN et la Fédération de Russie » (Paris, le 27 mai 1997), **Moscou a maintenu publiquement son opposition à l'élargissement de l'Alliance, même si tacitement elle ne s'est pas élevée en fait contre l'invitation adressée à la Hongrie, la Pologne et la République Tchèque.**

Elle laisse entendre aussi que le fait que les membres de l'Alliance déclarent avoir ni intention, ni projet, ni raison de déployer des armes nucléaires sur le territoire de ses nouveaux membres et que l'OTAN entend remplir ses missions dans le contexte de sécurité actuel et prévisible par d'autres moyens qu'un recours à un stationnement permanent supplémentaire d'importantes forces de combat constitue un engagement formel de nature bilatérale, également contraignant de ne rien modifier à l'état actuel des forces atlantiques, ce qui n'est pas le cas.

Malgré l'amélioration de ses relations avec l'Alliance atlantique, Moscou demeure farouchement opposé à l'élargissement de l'OTAN en direction des Etats baltes et a laissé entendre qu'une telle démarche nuirait aux relations entre la Russie et l'Ouest. D'autre part, même si cette attitude équivaut de facto à un veto contre l'élargissement de l'OTAN en direction des Etats baltes, il est prématuré de dire si l'adhésion de ces trois pays à l'Union européenne serait susceptible de créer un nouveau contexte politique qui imposerait de réexaminer la question.

De plus, une analyse faite par **Alfred Cahen, Ambassadeur honoraire de S.M. le Roi des Belges, Secrétaire Général de l'Association du Traité Atlantique,** constate que « tant le Législatif que l'Exécutif russe ont déclaré que

l'élargissement de l'Alliance à un Etat anciennement membre de l'URSS entraînerait la dénonciation de l'Acte Fondateur par Moscou ».

(Alfred Cahen : « **La nouvelle architecture euro-atlantique de la sécurité et les pays d'Europe centrale et orientale** », dans *Le monde atlantique*, no. 65, décembre 1997).

Il faut aussi dire que dans les milieu occidentaux la place de la Russie dans la nouvelle architecture euro-atlantique de sécurité a été critiquée d'une part par ceux qui estiment que, avec son coté élargissement, elle aura pour résultat de renforcer à Moscou la tendance nationaliste et anti-démocratique et mettra en danger tout progrès de désarmement et, d'autre part, par ceux qui pensent que trop de concessions ont été faites à la Russie. Voilà seulement quelques questions qui se posent actuellement à l'égard d'un nouveau vague d'élargissement de l'OTAN, mais il y a aussi d'autres problèmes qui attendent leurs réponses à ce sujet-là.

Selon la plupart des analystes de l'OTAN, l'élargissement de l'Alliance est un processus parallèle et complémentaire à celui de l'UEO. Le maintien du lien entre l'adhésion à l'OTAN et l'adhésion à l'UEO est jugé essentiel en raison des effets cumulés des boucliers de sécurité offerts par les deux organisations dont élargissements devraient par conséquent être compatibles et se soutenir réciproquement. Mais l'UEO sera toujours influencée dans ses évolutions par les développements au sein de l'OTAN et de l'UE.

Une large similitude dans l'adhésion européenne à l'OTAN, à l'UE et à l'UEO aurait une incidence positive sur la sécurité européenne. Il convient donc que l'Alliance s'intéresse aux pays candidats à l'adhésion à l'UE et qui ont déjà manifesté leur intérêt à rejoindre aussi l'OTAN afin d'étudier dans quelle mesure ils peuvent contribuer à la sécurité trans-atlantique dans le cadre du Traité de Washington et s'il convient ou non de les inviter à adhérer à cette organisation.

Quant à la Déclaration de Madrid, le Secrétaire Général de l'Alliance, Javier Solana, a marqué très clairement son importance dans l'article « A New NATO for a New Europe and a New Era », publié à la veille du Sommet: « **La nouvelle OTAN post Madrid sera donc très différente de l'OTAN du passé** ». (dans le numéro du 7 juillet 1997 du « *International Herald Tribune* »)

3 L'ADHESION A L'UNION EUROPEENNE

3.1. L'EVOLUTION DU CONCEPT

Le Conseil européen de Copenhague a décidé en juin 1993 que les pays de l'Europe centrale et orientale qui le désirent pourront devenir membres de l'Union européenne.

L'adhésion aura lieu dès qu'un pays sera en mesure d'assumer les obligations qui en découlent, en remplissant les conditions économiques et politiques requises : que le candidat dispose d'institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme et le respect des minorités, qu'il y a une économie de marché capable de faire face aux pressions concurrentielles à l'intérieur de l'Union et

que le pays a la capacité à assumer les obligations découlant de l'adhésion, notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire.

La capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne constitue également un élément important répondant à l'intérêt général de l'Union comme des pays candidats.

A partir de ces considérations, **l'Union a développé une stratégie globale de pré-adhésion** dont les principales caractéristiques sont les suivantes : des relations structurées entre les pays candidats et les institutions communautaires, le développement des accords européens, l'assistance financière (le programme PHARE) et la préparation à l'intégration dans le marché intérieur.

En même temps, **l'Union européenne a mis sur pied un processus marqué par des jalons fermes** qui ont été établis par le Conseil européen.

Ainsi, en juin 1993, à **Copenhague**, il a décidé d'élargir l'Union tout en établissant les critères à remplir par les candidats ; en décembre 1994, à **Essen**, a adopté la stratégie de pré-adhésion ; en juin 1995, à **Cannes**, a donné feu vert au «Livre blanc pour la préparation des pays associés à l'intégration dans le marché intérieur» et a concentré l'enveloppe du programme PHARE pour aider l'harmonisation législative dans les pays associés ; en décembre 1995, à **Madrid**, a décidé que les négociations d'adhésion seront lancées six mois après la conclusion de la conférence intergouvernementale de révision du Traité de Maastricht ; en juin 1997, le sommet d'**Amsterdam** a marqué la fin de la CIG et, en décembre 1997, celui de **Luxembourg** a pris la décision historique de lancer un processus d'adhésion et de négociation avec les 10 pays de l'Europe centrale et orientale et le Chypre. Le Conseil européen de **Vienne**, en décembre 1998, a confirmé la voie imprimée à Luxembourg, même si l'enthousiasme pour recevoir de nouveaux membres dans un court délai semble diminué à cause de problèmes internes de l'Union: chômage, sécurité sociale et qualité de la vie, réformes des politiques et des institutions communautaires.

3.2. LE CONSEIL EUROPEEN DE LUXEMBOURG

Le modèle souvent utilisé pour expliquer l'ingéniosité des décisions prises par le Conseil européen de Luxembourg (12-13 décembre 1997) est celui de trois «poupées russes» intercalées :

La première poupée est représentée par un processus d'élargissement global et en étapes qui comprenne 15+11+1 pays (le dernier étant la Turquie). Ses deux ingrédients sont une Conférence européenne ouverte, dans un premier temps, aux 15+12 Etats mais qui peut s'élargir à d'autres pays européens, qui a été lancée le 12 mars 1998 à Londres - son rôle est de constituer une enceinte multilatérale de consultation politique sur questions d'intérêt général, et une stratégie européenne pour la Turquie, pays qui sera jugé sur la base des mêmes critères que les autres Etats candidats.

La deuxième poupée comprend le processus d'adhésion et de négociations unique ouvertes aux 15+11 Etats. Ce processus inclusif et évolutif a été lancé le 30 mars 1998, à Bruxelles, par une réunion des ministres des affaires étrangères des 15 Etats membres de l'Union européenne et des 11 pays candidats mentionnés, à travers l'établissement d'un dispositif d'encadrement institutionnel unique.

Des réunions communes au niveau ministériel vont continuer à avoir lieu en tant que de besoin mais elles seront réservées seulement aux sujets qui requissent un examen des 15+11.

Le processus d'adhésion et de négociations a été conçu sur deux «colonnes», l'une pour les 10 pays de l'Europe centrale et orientale (les PECO), sur base individuelle, et l'autre pour le Chypre.

Pour **les PECO** ce processus contient la stratégie de pré-adhésion renforcée, les partenariats pour l'adhésion, le renforcement d'aides d'adhésion à partir de l'an 2000 par la création d'un mécanisme de rattrapage, l'ouverture des certains programmes communautaires et la présence de ces pays aux comités de suivi des programmes auxquels ils contribuent financièrement.

L'examen des progrès accomplis par chaque Etat candidat de l'Europe centrale et orientale sur la voie de l'adhésion au regard des critères de Copenhague fera l'objet pour chacun d'eux de rapports réguliers de la Commission au Conseil, qui serviront de base aux décisions futures concernant la conduite ou l'extension des négociations d'adhésion (le premier rapport a été présenté le 4 novembre 1998). Préalablement à ces rapports, la mise en œuvre des partenariats pour l'adhésion et l'état de reprise de l'acquis communautaire seront examinés avec chaque Etat candidat dans le cadre des Accords européens.

En ce qui concerne **le Chypre**, il bénéficie d'une stratégie de pré-adhésion particulière pour lui renforcer la capacité administrative et juridictionnelle et l'amélioration des domaines de la justice et affaires intérieures. En même temps, la participation à certains programmes et agences communautaires sera ouverte, ainsi que l'accès à l'assistance technique offerte par TAIEX.

C'est le paragraphe 27 des «Conclusions de la présidence» au Sommet de Luxembourg qui contient les éléments de **la troisième poupée, représentée par les conférences intergouvernementales bilatérales entre les 15 Etats membres de l'Union et chaque des 6 pays nominalisés pour commencer les négociations : le Chypre, la Hongrie, la Pologne, l'Estonie, la République Tchèque et la Slovaquie.** Lesdites conférences ont été lancées, à leur tour, le 31 mars 1998, à Bruxelles.

Mais le paragraphe 27 prévoit aussi que **«Parallèlement, la préparation des négociations avec la Roumanie, la Slovaquie, la Lettonie, la Lituanie et la Bulgarie sera accélérée en particulier par le biais d'un examen analytique de l'acquis de l'Union. Cette préparation pourra aussi être abordée lors des réunions bilatérales au niveau ministériel avec les Etats membres de l'Union».**

Sans aucune intention de spéculer sur l'ordre dans laquelle les 5 pays sont énumérés, on peut noter que c'est pas l'ordre alphabétique, au moment où le premier mentionné est la Roumanie.

Cette structure du paragraphe 27 permet de tirer la conclusion que **le Conseil européen a également voulu inclure dans le même ensemble évolutif de « la troisième poupée » tous les pays qui font partie du processus d'adhésion et de négociation, tout en mentionnant qu'au début 6 d'entre eux sont mieux placés.**

Mais aucune nouvelle adhésion ne peut pas avoir lieu avant de reformer le fonctionnement et le processus décisionnel des institutions communautaires, sinon un élargissement pourrait conduire à la paralysie, voire à la désintégration de l'Union. Pour aboutir à cette réforme une nouvelle conférence intergouvernementale est envisagée à l'horizon de l'année 2000.

D'autre part, le calendrier de l'élargissement dépendra essentiellement des progrès réalisés par les différents pays dans leurs préparatifs d'adhésion. Il est communément admis que l'élargissement de l'UE n'interviendra pas avant 2002 – 2003.

Gunter Burghardt, directeur général à la Commission européenne, estimait à l'occasion d'une conférence tenue à Bruges, au Collège d'Europe, **que si les choses vont bien les premières nouvelles adhésions auront lieu d'ici en 7 ans, l'hypothèse de travail pour la Commission étant l'accession de maximum 5 pays pour 2006.**
(The Central European Forum, Collège d'Europe, Bruges, Belgique, 17-18 janvier 1998)

D'après lui, il ne s'agit pas de processus successifs mais parallèles qui peuvent être comparés avec la circulation sur l'autoroute : il y a des bandes pour grande vitesse et pour véhicules lents mais il y a aussi une bande pour « pneus crevés » et rien n'empêche pas qu'un pays qui a eu un meilleur commencement en 1998 se trouve quelques années plus tard sur la bande d'attente, tandis que d'autres qui sont moins bien placés au début peuvent avoir un rythme de développement qui leur permet de devancer les favorites d'aujourd'hui.

3.3. LE CONSEIL EUROPEEN DE VIENNE

Le Sommet européen tenu à Vienne, le 11-12 décembre 1998, a été marqué par des contradictions internes entre les chefs d'Etats ou de Gouvernements des pays membres de l'UE, tant sur le front de l'emploi que de l'Agenda 2000.

Si on peut faire confiance aux commentaires des journalistes, « Divisés et hésitants sur leurs affaires internes, les Quinze, du moins la grande majorité d'entre eux, sont en revanche désormais beaucoup plus précis sur leur intention vis-à-vis des pays candidats à l'adhésion : ils devront patienter même si, pour la forme, on leur promet une intensification des négociations » **(Europolitique, 16 décembre 1998).**

A cette occasion, le chancelier allemand Gerhard Schroder a réaffirmé son point de vue que « Il ne serait pas adéquat de fixer une date pour l'adhésion », tandis

que son homologue autrichien Viktor Klima soulignait : « Il ne faut pas créer de faux espoirs et rester réalistes »
(Conférence de presse à la fin du Conseil européen de Vienne, 12 décembre 1998).

Cette stratégie de repli repose sur deux arguments. L'un a été avoué : l'impréparation institutionnelle et même conceptuelle de l'élargissement en compromettrait le succès. D'ailleurs, les Quinze ont annoncé à Vienne que le prochain Conseil européen ordinaire qui se tiendra en juin 1999 à Cologne, en Allemagne, aura sur son agenda, parmi d'autres sujets, la question de réformes à entreprendre dans ce domaine.

L'autre argument n'a pas été clairement énoncé mais il a figuré sur la table : différer l'élargissement, c'est économiser les quelques 45 milliards d'euros qui était prévus par la Commission européenne entre 2002 et 2006 pour les nouveaux Etats membres.

Sur ce front, le Conseil européen a déçu les candidats les plus ambitieux de la seconde vague, notamment la Lettonie et la Lituanie, en ne leur offrant pas la possibilité de rejoindre rapidement le premier peloton des candidats à l'adhésion. La question d'une éventuelle promotion est repoussée jusqu'au Sommet de Helsinki, en décembre prochain.

Par ailleurs, toute confirmation de l'accord politique déjà conclu en ce qui concerne les instruments de l'aide de pré-adhésion est subordonnée à la nécessité d'un accord global sur l'Agenda 2000, prévu pour mars 1999, à la suite d'un Conseil européen spécial qui se tiendra à Bruxelles.

Les conclusions du Conseil européen de Vienne indiquent cependant que le passage d'un « screening » multilatéral à une formule bilatérale pour les pays de la seconde vague, au cours du premier semestre 1999, apportera un nouveau dynamisme au processus.

Pour les six candidats qui ont entamé déjà les négociations d'adhésion, ledit Conseil européen a prévu des « négociations intensives » au cours du premier semestre 1999, ce qui sous-entend probablement deux réunions de négociateurs et éventuellement deux sessions au niveau ministériel, sur huit nouveaux chapitres du processus de « screening ».

L'avenir de la Conférence européenne, qui tiendra une seule réunion en 1999 avec la participation des ministres des Affaires étrangères uniquement, ne sera débattu qu'au Sommet de Helsinki en décembre 1999 (on note que la Suisse a obtenu toutefois le statut de « membre élu » au sein de cette conférence).

Les conclusions relatives à une éventuelle promotion dans la première vague des pays candidats ont fait suite à des discussions quelque peu animées. Les plus fervents partisans de l'élargissements dans l'Union – les pays nordiques et en particulier la Suède – espérait obtenir un geste clair de la Commission faisant miroiter la possibilité d'une ouverture des négociations dès 1999 avec la Lettonie, la Lituanie et, éventuellement, la Slovaquie en guise de récompense pour leur récentes réformes.

« Un optimisme qui tranchait nettement avec l'attitude de la France qui, fermement opposée à une accélération du processus d'élargissement qui risquerait

de la priver de ses aides agricoles, a menacé de ralentir tout le processus » (**Europolitique, 16 décembre 1998**).

Finalement, les conclusions du Sommet ont adopté un ton moins enthousiaste relative à la promotion des nouveaux candidats dans la première vague, même si le fait que les pays du deuxième groupe commenceront le screening bilatéral au premier trimestre 1999 a été présenté comme un signe que les choses avancent et comme un encouragement aux efforts faites par ceux-ci.

L'enthousiasme prudent en faveur de l'élargissement à Vienne c'est également manifesté pour les attentes des candidats de la première vague. Dans toutes les discussions ayant trait aux ressources financières de l'UE, il apparaît clairement que plus l'élargissement s'accélérera, plus rapidement l'Union devra déboursier des sommes considérables aux nouveaux membres et, par conséquent, soit augmenter ses dépenses globales, soit réduire les avantages dont disposent les Etats membres actuels (il faut rappeler que 45 milliards d'euros sont prévus à être dépensés pour les nouveaux membres entre 2002 et 2006).

Comme on a déjà mentionné, le chancelier allemand Gerhard Schroder a déclaré a cette occasion qu'il était encore prématuré de parler de dates d'adhésion, tandis que le chancelier autrichien Viktor Klima a mis en garde contre les « faux espoirs ». Quant au président finlandais Martti Ahtisaari, il a promis à Vienne que son pays favorisera un débat actif sur l'élargissement lorsque la Finlande assumera la présidence de l'Union européenne au second semestre 1999.

3.4. LE FACTEUR « LA RUSSIE »

Officiellement, la Russie n'a jamais formulé de demande d'adhésion à l'UE malgré certains commentaires épisodiques de responsables russes. L'élargissement de l'Union européenne à la Russie ne constitue pas une stratégie envisageable ou opportune dans un futur proche compte tenu du caractère immature actuel du marché et des institutions démocratiques de ce pays.

Le dernier rapport du Conseil de l'Europe sur l'évolution démocratique en Russie démontre en outre que celle-ci est loin de respecter intégralement la primauté du droit et les droits de l'homme et donne de son passage à une économie de marché une image de mauvaise gestion assortie de répercussions néfastes au plan social. De plus, la très grande taille de la Fédération de Russie, sa configuration eurasiatique et la complexité de sa structure institutionnelle (des dizaines de républiques et de territoires autonomes) compliquent à l'extrême une adaptation éventuelle de la Fédération aux critères d'élargissement définis par l'UE.

Au moment où l'UE s'élargit à l'Est, la stabilité politique et la démocratie en Russie demeurent des éléments essentiels de la sécurité en Europe. Même si le président russe Boris Eltsine a déclaré que l'élargissement de l'Union européenne ne posait pas de problèmes particuliers à la Russie, les russes ont toute raison de craindre les conséquences à long terme d'un isolement de leur pays de la zone de stabilité et de prospérité qui, en dépit des tensions dans une partie des Balkans, est en train de s'installer en Europe.

De ce point de vue, **certains analystes russes affirment que l'élargissement de l'UE est plus préjudiciable aux intérêts de Moscou que l'élargissement de l'OTAN.** Leur argument est qu'alors que la Russie n'a aucun motif de redouter une invasion militaire de l'OTAN, elle pourrait gravement souffrir d'un isolement social et économique du reste du continent.

Dans ce contexte, le 26 mars 1998, Helmut Kohl - chancelier allemand à l'époque, et le président français Jaques Chirac ont rencontré le président russe Boris Eltsine dans la banlieue de Moscou à l'occasion d'un Sommet qui a scellé l'institution d'une troïka, dans le but de réaffirmer que l'élargissement n'entraînerait pas l'isolement de la Russie. Cette démarche veut rencontrer le besoin croissant de rassurer la Russie que l'élargissement de l'Union européenne n'érigera pas une nouvelle ligne de démarcation entre ce pays et le reste de l'Europe.

Mais l'élargissement de l'UE aura des répercussions sur l'économie russe et le commerce extérieur de ce pays car une proportion importante des exportations russes se déroulera dans des conditions définies par l'UE – qu'il s'agisse de la politique commerciale ou des normes techniques applicables aux produits concernés.

Si l'on considère que l'UE a un intérêt essentiel à ce que l'économie russe se développe dans un climat stable et sain, il est quasi certain que l'Union mettra tout en œuvre pour éviter qu'un futur élargissement n'entraîne pas un isolement économique et politique de la Russie qui aurait des répercussions négatives sur son économie.

En conséquence, **il est fort probable que l'intensification de la coopération avec ce pays ira de pair avec l'élargissement de l'Union.** Cette intensification des relations pourrait se dérouler dans le cadre de l'actuel accord de partenariat et de coopération et prendre éventuellement la forme d'un accord de libre-échange. Une autre option, envisageable à un stade ultérieur, pourrait consister à instaurer une coopération inspirée du modèle de l'espace économique européen (EEE).

L'intérêt politique marqué de l'UE dans le soutien qu'elle peut apporter à l'économie russe et le développement de l'activité économique dans les pays associés de l'Europe centrale et orientale (PECO) après leur adhésion à l'Union européenne devrait avoir de retombées positives sur les pays voisins, ce qu'il fait qu'il est difficile d'imaginer comment l'élargissement pourrait avoir un impact négatif sur l'économie russe.

Par ailleurs, sans appliquer les réformes internes nécessaires, la Russie ne sera pas en mesure de jouer le rôle qu'elle le désire en tant qu'acteur économique et politique de premier plan dans le nouveau paysage européen issu de l'élargissement de l'UE avec les PECO.

Quoi qu'il soit son évolution, le prochain élargissement, comme tous les élargissements précédents et comme la création des Communautés européennes d'origine, a pour principal objectif, défini dans l'article A du Traité, un «processus créant une Union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe». Dans la

mesure ou l'objectif fondamental de l'Union est de promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité entre les Européens, les conséquences de l'élargissement doivent tout d'abord être mesurées par rapport à ces critères.

Il est plus difficile de quantifier la paix, la sécurité et la stabilité que les aspects économiques, mais ces éléments revêtent une importance vitale pour les pays de l'Europe centrale et orientale et pour les membres actuels de l'Union européenne ainsi que de l'OTAN.

C'est dans ce contexte que les futures relations entre l'UE, l'OTAN et l'UEO doivent être envisagées ainsi que le débat sur la continuation du processus d'élargissement de ces trois organisations.

4. L'ELARGISSEMENT DE L'UEO

L'Organisation de l'Europe occidentale (UEO) est une organisation internationale dans le domaine de la sécurité et défense, établie en mai 1955 par les Accords signés à Paris en octobre 1954 modifiant le Traité de Bruxelles, de mars 1948.

Elle est la seule structure européenne qui a la tâche de conduire des opérations militaires dans les secteurs de l'aide humanitaire, le maintien de la paix et le management des crises, ayant un rôle de pivot entre l'Union européenne et l'OTAN.

La base de ses activités est représenté par les deux Déclarations politiques faites à Maastricht, le 10 décembre 1991, par les ministres des affaires étrangères des pays membres, qui établissent le rôle de l'UEO et les conditions d'accession, et par **la Déclaration de Petersberg** (une ville près de Bonn, en Allemagne), **faite le 19 juin 1992**, par laquelle les ministres des affaires étrangères et de défense ont défini les compétences militaires de l'organisation et les situations quand elle peut utiliser les forces armées conventionnelles des Etats membres (texte original en anglais) :

« Apart from contributing to the common defence in accordance with Article 5 of the Washington Treaty and Article 5 of the modified Brussels Treaty respectively, military units of WEU Member States, acting under the authority of WEU, could be employed for : humanitarian and rescue tasks ; peacekeeping tasks ; tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking ». **Ce type d'opérations ont ainsi reçu le nom de « Missions de type Petersberg ».**

Il faut aussi ajouter que **l'UEO n'a pas encore des forces militaires propres ; ses missions se déroulent à la demande de l'Union européenne mais, pour certaines opérations ou on utilise l'infrastructure de l'OTAN, elle a besoin de l'accord du Conseil de l'Atlantique Nord.** Pour cela on envisage des arrangements spéciaux avec l'OTAN qui, dans les situations où elle ne veut pas s'impliquer directement, peut mettre à la disposition de l'UEO ses instruments militaires.

Actuellement, **l'UEO est une organisation de défense européenne qui comporte quatre types de membres différents :**

- 10 pays sont membres actifs (Allemagne, France, Grande-Bretagne, Italie, Belgique, Luxembourg, Grèce, Espagne, Portugal et Pays-Bas) ;
- 5 pays ont le statut d'observateurs (Irlande, Autriche, Suède, Finlande et Danemark) ;
- 3 pays ont le statut de membres associés (Turquie, Islande et Norvège) qui octroie le droit de participer aux votes lorsque des questions relatives à l'OTAN sont abordées ;
- 10 pays ont le statut de partenaires associés (Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, **Roumanie**, Slovaquie, République tchèque et Slovaquie), ce qui fait **un total de 28 membres avec de statuts différents.**

Tous les associés partenaires ont fait acte de candidature pour devenir membres de l'UE et ont manifesté un intérêt à devenir membres à part entière de l'UEO.

L'adhésion à l'UEO implique des garanties en matière de sécurité, conformément à l'article 5 du Traité de Bruxelles et, par conséquent, un engagement mutuel de défense qui pourrait aller même plus loin que l'engagement exprimé dans l'article 5 du Traité de Washington.

De ce point de vue, **l'adhésion pleine et entière à l'UEO est ainsi équivalente à l'adhésion à l'OTAN en cas d'agression extérieure contre le territoire d'un Etat membre.**

D'autre part, pour l'Union européenne l'adhésion à celle-ci devrait s'accompagner d'une adhésion à l'UEO, au moins pour des raisons d'homogénéité interne. **Il n'y a pas donc d'obstacle politique à l'intégration complète des pays candidats dans l'alliance de sécurité de l'Europe occidentale à partir du moment où ils deviennent membres à part entière de l'Union européenne.**

Compte tenu de ces arguments et du fait que les engagements militaires de l'UEO sont, conformément à l'article 4 du Traité de Bruxelles, transférés à l'OTAN, il semble logique que l'adhésion à l'UEO trouve son équivalent dans l'adhésion à l'Alliance atlantique.

Mais, si cette analyse est correcte, comment s'explique que le débat sur l'élargissement de l'UEO suscite moins de controverses que celui de l'OTAN ?

La Russie, pour citer le plus connu exemple, semble n'avoir pas d'opposition à accepter l'accession des anciens pays du Pacte de Varsovie à l'UEO, mais elle est contre l'adhésion de ceux-ci à l'OTAN.

Une explication possible pourrait être la perception de l'OTAN comme une relique de la période de la guerre froide basée sur la suprématie américaine, alors que le processus d'intégration à l'Union européenne et à l'Union de l'Europe occidentale est considéré comme un développement naturel qui n'est pas dirigé contre les intérêts russes et ne comporte aucune implication majeure en matière de sécurité ou dans le domaine militaire. Une autre explication est que l'UEO n'est, pour le moment, qu'un symbole sans force réelle, mais si elle deviendrait une « OTAN européenne » l'attitude de la Russie changerait.

Au moment que l'élargissement de l'Alliance atlantique et de l'Union européenne ont déjà commencé, il est donc nécessaire que l'UEO étudie, à son tour, de façon approfondie, les critères d'un lien conceptuel entre sa propre extension et celles des deux autres organisations mentionnées.

Au fur et à mesure que les 10 pays de l'Europe centrale et orientale s'intègrent dans une ou l'autre des deux « géants » mentionnés, l'UEO doit s'adapter à son tour, car elle est « le miroir » des relations des pays concernés avec l'OTAN et l'UE.

La principale question qui se pose désormais est de savoir s'il convient de respecter comme une règle stricte l'objectif d'une large similitude entre les adhésions à l'OTAN, à l'UE et à l'UEO, ou cet objectif ne peut pas être remplacé par une approche plus souple car, actuellement, plusieurs Etats membres de l'UE (la Finlande, la Suède, l'Irlande et l'Autriche) se montrent réticents à rejoindre l'OTAN et l'UEO parce qu'ils ne veulent pas entrer dans une alliance militaire.

Au contraire, certains pays candidats pour l'Union européenne, comme les Etats baltes, demandent également l'accession à l'OTAN, ce qui n'interviendra probablement dans un proche avenir.

Bien qu'une large similitude entre l'élargissement de l'OTAN et celui de l'UEO est généralement admise comme objectif fondamental, le terrain est encore « fluide » et un nombre important d'hommes politiques sont favorables à la recherche de solutions de remplacement, l'une d'entre elles étant d'abandonner le principe de l'adhésion à l'OTAN comme condition préalable d'adhésion à l'UEO.

Dans cette approche, **le premier objectif de l'UEO pourrait être d'accorder aux dix Etats associés partenaires le statut de membres associés**, comme celui accordé aux pays de l'OTAN qui ne sont pas membres pleins et entiers de l'UEO. Ceci constituerait une nouvelle étape dans la préparation de leur adhésion à l'UEO à laquelle ils pensent, étant donné qu'ils sont tous inclus dans le processus d'adhésion à l'Union européenne décidé par le Conseil européen de Luxembourg, en décembre 1997.

Cette mesure pourrait également être considérée comme une étape préparatoire à l'adhésion à l'OTAN pour ceux qui n'ont pas été choisis dans la première vague du processus établie par le sommet de l'Alliance tenu à Madrid, en juillet 1997.

Mais dans une telle alternative, le problème le plus délicat pour l'UEO découle toutefois du fait que si certains pays seront admis dans l'UEO mais pas dans l'OTAN, les garanties de sécurité définies à l'article 5 du Traité de Bruxelles n'ont réellement de valeur que sur la base des capacités et des structures militaires de l'OTAN.

5. LA ROUMANIE FACE AU DEFIS DE L'ADHESION

5.1. LE CONTEXTE

En tant que pays central européen dont les institutions, la culture politique et la vie économique ont été, à l'exception de la période marquée par la guerre froide, partie intrinsèque du monde occidentale, l'option irréversible de la Roumanie pour l'intégration dans les structures européennes et euro-atlantiques est absolument naturelle. Elle est basée sur un consensus général au niveau des forces politiques et soutenue massivement par la population.

Ce pays qui a prouvé qu'il est une démocratie fonctionnelle, avec des institutions stables basées sur l'Etat de droit et le respect des minorités, a aussi enregistré des progrès significatifs sur la voie de l'établissement d'un cadre institutionnel et légal de fonctionnement de l'économie de marché et les actuels programmes de restructuration et privatisation jouissent de l'appui des institutions financières internationales.

La Roumanie a promu une politique extérieure responsable et prévisible, dans le respect des normes internationales, en prouvant sa capacité de constituer un facteur de stabilité dans la zone de l'Europe centrale et de sud-est, ainsi que dans un contexte international plus large.

L'option pour l'intégration dans l'OTAN et l'UE est une conséquence logique des changements fondamentaux qui ont eu lieu en Roumanie après la révolution de décembre 1989 car pour la Roumanie, comme pour la plupart des pays de l'Europe centrale, le rapprochement des structures politiques, économiques et de sécurité de l'Occident est estimé comme un retour, après une interruption imprévue d'un demi-siècle, dans la famille des nations démocratiques.

5.2. LA ROUTE VERS L'OTAN

En Roumanie, depuis la chute du régime communiste, assurer la sécurité du pays est devenu une préoccupation constante. **Tous les partis politiques responsables, reflétant l'option publique dominante, ont opté sans équivoque pour l'intégration de la Roumanie dans l'OTAN.**

La lettre de candidature au statut de membre de l'OTAN, adressée par le Président de la Roumanie au Secrétaire général de l'OTAN le 18 septembre 1993 mentionnait : «Etant donné l'emplacement de la Roumanie, son potentiel politique, économique et militaire, ainsi que son engagement ferme pour la coopération avec l'Alliance Nord-Atlantique, je considère que mon pays est à même de faire avancer les objectifs de base de l'OTAN – la liberté, la démocratie, le règne de la légalité, le maintien de la paix et de la sécurité... **le but final de la coopération de la Roumanie avec l'OTAN est son intégration dans les structures de l'Alliance, en tant que membre à part entière** lorsque celle-ci considérera qu'il sera possible d'augmenter le nombre de ses membres. »

(Ion Iliescu - à l'époque Président de la Roumanie, Lettre adressée le 18 septembre 1993 à Manfred Worner - à l'époque Secrétaire général de l'OTAN)

La Roumanie considère l'élargissement de l'Alliance atlantique plutôt une tendance logique vers la reconstitution de l'unité naturelle de l'Europe, qu'une expansion vers l'est d'un bloc militaire.

L'accession à l'OTAN en tant que membre à pleins droits est pour les roumains la confirmation de leur choix historique. L'option est tout aussi ferme que naturelle.

C'est une option ferme, étant donné que, dans l'opinion de la classe politique roumaine et du reste de la société, l'OTAN a prouvé la capacité de garantir la sécurité de ses Etats membres, d'établir des relations entre eux et de protéger la prospérité économique et les réalisations démocratiques sous le règne de la loi.

C'est une option naturelle parce que, du point de vue historique, la Roumanie a été liée aux pays de l'OTAN par d'anciennes traditions, par des modèles culturels et de civilisation communs, tout en partageant les mêmes valeurs démocratiques.

Les principales institutions de la Roumanie, ses structures politiques et économiques en tant que société civile en ascension, portent la griffe du monde démocratique occidental. La Roumanie a toujours été une partie intégrante de la culture européenne, sans tenir compte des méandres de son histoire mouvementée. Le fait que tous les autres pays latins de l'Europe sont membres de l'OTAN représente un facteur important qui contribue dans le sens d'une solidarité naturelle.

Dès le début de l'année 1991, la Roumanie a décidé de solliciter la qualité de membre de l'OTAN. Conformément à cette décision, **l'entière politique de défense et de sécurité de ce pays a été élaborée de manière à réaliser cet objectif stratégique, l'adhésion à l'OTAN en tant que membre à pleins droits.** Comme on a déjà mentionné, la demande officielle a été déposée le 18 septembre 1993.

Les gouvernements successifs ont agi avec esprit de suite afin de favoriser l'atteinte de cet objectif.

Les avantages que l'adhésion de cet Etat pourrait les apporter à l'OTAN sont généralement connus et **le rôle de la Roumanie comme facteur d'équilibre et de stabilité dans la zone est soutenu par sa position géopolitique qui lui permet d'être l'interface souhaitée entre les flancs Nord et Sud de l'Alliance.**

En tant que deuxième grand pays entre les partenaires de l'OTAN, après la Pologne, la Roumanie a un potentiel économique remarquable aussi bien pour son propre développement que pour l'absorption d'investissements et de capital étranger. En perspective, un marché en croissance constante, comprenant une population d'environ 23 millions, constitue une zone qui jouirait d'un potentiel précieux de coopération renforcée avec les économies de l'Ouest et de l'Est à la fois.

La Roumanie exploite la centrale nucléaire électrique de Cernavoda, construite sur le système canadien à haute sûreté CANDU ; en même temps, le port roumain Constantza est le plus grand de la Mer Noire. Ses équipements sont les plus adéquats pour assurer le transit des matières premières, du pétrole et des biens de

consommation vers ou provenant du Caucase, de l'Asie centrale aussi bien que du Moyen Orient.

De plus, la Roumanie a une capacité considérable de raffiner le pétrole (plus de 32 millions de tonnes/an) et une expérience de plus de 120 ans dans ce domaine. Tous ces éléments soutiennent la possibilité de transformer la Roumanie en un fournisseur d'énergie électrique pour les pays voisins, tels la République de Moldavie, l'Ukraine et la Bulgarie.

Du point de vue militaire, il faut noter que pendant les dernières décennies l'instruction des officiers supérieurs a été organisée en dehors de la doctrine militaire ex-soviétique. En termes de technologie militaire, l'armée roumaine est la moins dépendante, parmi les ex-membres de l'ancien Pacte de Varsovie, de la technologie soviétique et russe, alors que la longue tradition dans la construction d'avions a été reprise avec succès.

Mais probablement le critère d'admission le plus important est qu'un Etat membre doit jouir de bonnes relations avec les voisins. De ce point de vue également, la Roumanie a une position privilégiée :

les traités politiques avec la Hongrie (avec laquelle les relations sont maintenant excellentes), l'Ukraine, la Bulgarie, les relations traditionnellement bonnes avec les pays de l'espace ex-yougoslave (concrétisées aussi dans des traités politiques), la communauté de langue et de culture avec la Moldavie qui assure une base de confiance réciproque à la frontière de l'Est, ainsi que l'amitié avec la Turquie et la Grèce, pays membres de l'OTAN qui font partie, au niveau plus large, de la zone de voisinage de la Roumanie, et les progrès faites dans la négociation du traité politique avec la Russie (qui, pour la première fois dans l'histoire n'a plus frontière commune avec la Roumanie) – sont autant d'éléments garantissant que le critère de bon voisinage est bien rempli.

Tout cet ensemble distingue la Roumanie comme un facteur de stabilité dans une région minée d'incertitudes.

Pour conclure, **la Roumanie garde toujours une position forte lorsqu'il s'agit de l'extension de l'OTAN : il y a une volonté politique soutenue par tous les partis politiques parlementaires et par une très forte majorité de la population ; il y a une approche réaliste des responsabilités qui accompagnent la qualité de membre, ainsi que des avantages découlant des garanties de la sécurité de l'Alliance ; en plus, il y a la capacité d'apporter une contribution substantielle à l'extension de la zone de sécurité dans l'Europe centrale et orientale, étant un pilier solide de stabilité et démocratie dans la région.**

Avec tous ces arguments, on ne peut que noter avec regret la décision prise à Madrid par les 16 chefs d'Etats membres de l'Alliance de reporter l'adhésion de la Roumanie pour un deuxième vague dont l'existence reste marquée par l'incertitude car, au-delà de la déception des roumains, il s'agit d'une question plus pragmatique : **la nécessité d'avoir un pôle de stabilité et sécurité dans une région entourée par deux arcs de crise représentés par l'ex-Yougoslavie et l'ex-Union**

soviétique, ce qui ne peut pas être assuré que par la Roumanie, en tant que membre de l'OTAN.

L'impact que la décision prise à Madrid l'a eu sur la société roumaine est illustré par les différentes prises de positions des officialités de Bucarest.

Ainsi, **le président de la Chambre des députés au Parlement roumain, Ion Diaconescu**, estimait, le 13 octobre 1997 dans son discours à l'occasion de la quarante-troisième session annuelle de l'Assemblée de l'Atlantique Nord tenu à Bucarest, que :

« Notre pays se trouve maintenant au bout d'une étape pendant laquelle, en surmontant des difficultés et en corrigeant des erreurs en marche, il s'est visiblement rapproché, de tous les points de vue, des standards imposés à un futur membre de l'Alliance... **Il ne nous a pas été facile de faire face à la désillusion que nos citoyens ont ressentie lorsque le verdict politique nous a situés seulement sur la première place sur la liste d'attente.** »

Si, en ce moment, nous sommes dans la situation d'avoir dépassé les conséquences du premier impact, ceci est du en premier lieu aux assurances reçues de la part des membres de l'Alliance, dans le sens que les chances de la Roumanie d'être invitée à commencer le processus d'adhésion en 1999 se maintiennent réelles et que, en fin de compte, la décision d'ajourner le pas décisif pour la Roumanie a été dictée d'une part par la nécessité de laisser aux membres de l'OTAN le temps nécessaire pour absorber l'expérience difficile et coûteuse de l'extension dans la première vague et, d'autre part, par l'impératif que certains retards que nous avons enregistrés surtout dans le processus des réformes économiques soient éliminés, afin que nous puissions mettre en valeur nos chances dans l'avenir le plus proche. »

A son tour, **le président du Sénat roumain, Petre Roman**, ajoutait dans son intervention à la même occasion :

« **S'il n'a pas répondu à nos espoirs, le Sommet de Madrid a pourtant ouvert une fenêtre par laquelle nous voyons le président Clinton affirmer haut et fort sur la Place du 21 Décembre 1989, devant l'Université de Bucarest, que la Roumanie est le candidat le mieux armé pour l'adhésion en 1999 ; nous voyons aussi le président Chirac se faire le premier avocat de notre cause ; nous voyons les premiers ministres de l'Italie, de l'Espagne, du Portugal, du Canada et, comme toute, l'ensemble des dirigeants alliés nouer des rapports d'amitié avec notre pays.** »

Dans ce contexte d'espérance, **une déclaration peu rassurante faite par le président du Conseil de l'Atlantique Nord, le sénateur américain William Roth**, au cours d'une intervention sur les ondes de « La voix de l'Amérique », vient de tirer un signal d'alarme pour les dirigeants de Bucarest en affirmant que **« la Roumanie n'a plus aucune chance d'être admise dans l'OTAN, malgré ses progrès sur les plans démocratique et militaire, car elle a de gros problèmes économiques. »**

Il a de même souligné que l'éventuelle seconde vague devra uniquement concerner la Slovaquie, laquelle aurait « tous les droits d'y être admise », ajoutant, « ainsi on prouvera que la politique des portes ouvertes est une réalité ». (dans TTV EUROPE, no. 251 du 19 novembre 1998).

Mais les autorités roumaines ne ménagent pas leurs efforts quant à l'admission au plus vite de la Roumanie dans l'OTAN. Ainsi, **le président du pays, Emil Constantinescu, a fait une remarquable plaidoirie devant le Conseil de l'Atlantique Nord, le 25 novembre 1998, à Bruxelles** (discours original en anglais) :

« Romania considers itself as being capable and entitled to take an active part in building up the new security and cooperation in Europe. From this perspective **Romania, who perceives NATO the pillar of the European democratic security, does not conceive any alternative to its integration in the European and Euro-Atlantic structures.**

The open door policy and the continuation of NATO's enlargement are of a vital importance to my country, but also to the security of Europe and to that of the world in the next century...

The prospect of integration into Western structures has played an important role in the efforts made by Eastern European states to build an environment of cooperation and stability... For this reason we firmly believe that **European security is indivisible**, that **NATO is the pillar of that security** and that **this vision should find an unequivocal expression in NATO's new strategic concept** and in the document to be adopted at the Washington Summit.

Romania shall fulfill her part of key player of regional stability starting from the belief that, for a long time on, regional security will constitute the indispensable complement to the functions of NATO and the EU. »

A son tour, **le ministre roumain des Affaires étrangères, Andrei Gabriel Plesu**, a essayé de convaincre les ambassadeurs des pays membres de l'OTAN à l'occasion de sa présence **à la réunion du Conseil de Partenariat euro-atlantique, tenue à Bruxelles, le 8 décembre 1998** (texte original en anglais) :

« Romania's foreign and security policy is based on the principles of integration, cooperation, good neighborliness and confidence-building.

As a Central European country, closely connected to South East Europe, Romania tried hard to respond to the challenges of regional and sub-regional cooperation as an important pillar of cooperative security in Europe. She did so while at the same time pursuing resolutely the fundamental goals of integration into the European Union and accession to NATO.

... Whatever Romania is doing in these cooperative frameworks proceeds from her own choice and is an organic consequence of shared Euro-Atlantic values. We will do so irrespectively of when the Alliance will be ready to launch new invitations for membership ».

Il a également souligné que le Sommet de Washington aura une importance cruciale pour la sécurité en Europe donc il devra être couronné de succès, et a exprimé l'espoir que pour le prochain élargissement les alliés vont tenir compte de quelques principes :

- la décision qui sera prise à Washington en avril 1999 devra être basée sur le consensus de Madrid ;
- cette décision devrait contenir un cadre à court terme et une voie ferme pour l'intégration de la Roumanie dans l'OTAN ;
- la décision sur l'adhésion de la Roumanie sera basée sur les mêmes critères politiques et stratégiques et mesurée avec les mêmes standards de performance que dans le cas des trois pays invités par le Sommet de Madrid à rejoindre l'Alliance.

5.3. L'OBJECTIF « L'UNION EUROPEENNE »

Quant à l'adhésion à l'Union européenne, elle constitue un objectif stratégique fondamental pour la société roumaine, qui vise à inscrire définitivement le pays dans le système des valeurs européennes et, par cela, assurer le développement dans les principes de la démocratie et de l'économie de marché, la stabilité sociale et la prospérité de la nation.

La Roumanie a déposé sa candidature pour l'accession à l'UE le 22 juin 1995, suite à un débat interne qui a ressemblé pendant quelques mois au tour de la même table toutes les forces politiques du pays. Le résultat de cet effort commun a été **la première stratégie visant l'intégration de la Roumanie dans les structures communautaires, connue sous le nom de « La stratégie de Snagov »**, d'après le nom d'une petite ville roumaine où les discussions ont eu lieu.

L'option pour l'intégration se trouve dans une relation étroite avec les processus de réforme qui se déroulent en Roumanie car, après qu'elle a réussi l'édification d'une société démocratique avec ses attributs – Etat de droit et la prééminence du droit, pluralisme politique, séparation des pouvoirs, élections libres, respect des droits de l'homme, y compris les droits des personnes appartenant aux minorités nationales – **le plus sérieux problème qui reste est la création d'un environnement économique viable,** fondé sur les principes et les mécanismes du système concurrentiel et la stabilité macro-économique, et compatible avec les structures, la législation et les mécanismes institutionnels de l'Union européenne.

Les efforts que la Roumanie a mené jusqu'à présent se sont concrétisés - même si le calendrier adopté par les autorités roumaines pour les réformes économiques n'a pas été toujours respecté, leur rythme et le degré de l'adoption d'une législation compatible à celle de l'UE étant jugés insuffisante par la Commission européenne – **dans une réduction des décalages économique entre elle et les pays plus avancés de l'Europe centrale, tandis que la question du respect des critères démocratique ne se pose plus.**

Les réformes politiques et économiques mises en œuvre en Roumanie dans les dernières années ont été saluées par l'Union européenne, qui l'a encouragé à poursuivre son adaptation aux exigences de l'acquis communautaire.

En même temps, **le Conseil européen tenu à Luxembourg, le 12-13 décembre 1997, a reconnu le rôle positif que la Roumanie joue pour la stabilité de la région dont elle fait partie.**

Suite à ces progrès, mais aussi à la crédibilité externe et aux démarches politiques soutenus faites par les autorités roumaines, doublées par une activité diplomatique dynamique et intelligente, **le Conseil européen de Luxembourg a décidé d'inclure la Roumanie dans le processus d'adhésion et de négociation avec l'UE.**

Dès maintenant le moment pour le commencement effectif des négociations dépendait presque entièrement de la capacité du pays à prouver qu'il est capable à faire face aux défis de l'adhésion à l'Union.

Malheureusement, les résultats économiques obtenus par la Roumanie en 1998 et la conjoncture interne dans les Etats membres de l'UE n'ont pas permis d'aboutir à une décision d'ouvrir des négociations d'adhésion à l'occasion du Conseil européen de Vienne, le 11 et 12 décembre 1998.

On se rappelle que le Conseil européen de Luxembourg avait décidé que « L'examen des progrès accomplis par chaque Etat candidat de l'Europe centrale et orientale sur la voie de l'adhésion au regard des critères de Copenhague, et en particulier du rythme de reprise de l'acquis de l'Union, fera l'objet pour chacun d'eux de rapports réguliers de la Commission au Conseil, accompagnés le cas échéant de recommandations pour l'ouverture de conférences intergouvernementales bilatérales, et ce dès la fin de l'année 1998...Les rapports de la Commission serviront de base pour prendre, dans le cadre du Conseil, les décisions nécessaires sur la conduite ou l'extension des négociations d'adhésion à d'autres candidats. »
(Conseil européen de Luxembourg, Conclusions de la Présidence, 12-13 décembre 1997).

Le Conseil européen de Cardiff, en juin 1998, a confirmé ces conclusions, en indiquant que « la priorité de l'Union est de maintenir, pour les pays visés dans les conclusions du Conseil européen de Luxembourg, le processus d'élargissement, à l'intérieur duquel ils pourront faire avancer leurs candidature et réaliser des progrès en vue d'assumer les obligations inhérentes à l'adhésion, y compris les critères de Copenhague. Chacun de ces pays candidats sera jugé selon les mêmes critères et sa candidature évoluera à son propre rythme, en fonction de son degré de préparation. »
(Conseil européen de Cardiff, Conclusions de la Présidence, 15-16 juin 1998).

Conformément aux orientations définies dans ces conclusions du Conseil européen, la Commission européenne a présenté, le 4 novembre 1998, son premier rapport sur les progrès réalisés par la Roumanie depuis 15 juillet 1997 (date de présentation de l'avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Roumanie).

La conclusion de ce rapport est que «La Roumanie respecte les critères politiques de Copenhague... La Roumanie a fait très peu de progrès dans l'établissement d'une économie de marché... En dépit des progrès enregistrés dans la transposition de certains volets importants de l'acquis, la Roumanie doit encore faire de gros efforts sur le plan de l'alignement, de la mise en œuvre et de l'application effective de la législation avant d'être en mesure d'assumer les obligations découlant de l'adhésion. »
(Rapport régulier de la Commission sur le progrès accompli par la Roumanie sur la voie de l'adhésion, 4 novembre 1998).

Le Conseil Affaires générales (les ministres des Affaires étrangères des Quinze) du 7 décembre 1998, chargé de présenter ses conclusions en vue du Conseil européen de Vienne, a adouci un peu le ton concernant les performances de la Roumanie, car il disait dans ses conclusions sur l'élargissement que (texte original en anglais) :

« The Council noted the particular progress made by Latvia and Lithuania and the new situation in Slovakia following the elections which augurs well for its integration into European structures. It also noted the progress made by Bulgaria and **the reform efforts being made by Romania**. It encouraged all candidates to intensify their preparations for membership. »
(Conclusions du Conseil Affaires générales, Bruxelles, 7 décembre 1998).

Enfin, **le Conseil européen de Vienne utilise une formule beaucoup plus politique et optimiste mais en même temps moins engageante** car il dit que :

« **Le Conseil européen** souligne que chaque pays continuera d'être apprécié selon ses propres mérites. Il **invite la Commission à présenter, pour le Conseil européen d'Helsinki, un nouveau rapport** sur les progrès qui auront été réalisés...

Le Conseil européen se félicite également des progrès accomplis dans la préparation des négociations avec la Roumanie, la Slovaquie, la Lettonie, la Lituanie et la Bulgarie, progrès que décrit la Commission dans ses rapports. Il note que le fait de passer, au début de l'année prochaine, de la phase multilatérale à la phase bilatérale de l'examen analytique de l'acquis imprimera un nouvel élan au processus et dynamisera ainsi la préparation des négociations. »
(Conseil européen de Vienne, Conclusions de la Présidence, 11-12 décembre 1998).

Pour ce qui concerne son accession à l'UEO, il paraît logique qu'aucun changement de substance dans le statut actuel n'aura pas lieu pour la Roumanie, comme d'ailleurs ni pour les autres pays associés à l'UE qui n'ont pas commencé les négociations d'adhésion en 1998, **avant qu'une stratégie globale de sécurité européenne se dessine et que l'Union européenne trouve un « modus vivendi » sur ce terrain avec l'OTAN.**

En guise de conclusion à ce chapitre, **une remarque faite par le président de la Roumanie, Emil Constantinescu, dans son allocution au Conseil de l'Atlantique Nord, à Bruxelles, le 4 février 1997 :**

« **Plus de cinquante ans avant, la Roumanie a subi un mal essentiel. Elle a été détournée de sa voie normale, celle de la démocratie. Comme Cato de Utica l'avait dit, un siècle avant Jésus, « Aux grands maux, les grands remèdes ». Le seul grand remède pour la Roumanie est l'intégration ».**

6. TROIS PROCESSUS : DIFFERENCES, SIMILITUDES, SYNERGIES

Même si il est peut-être prématuré de tirer des conclusions au sujet des différences ou des aspects communs à ces trois processus d'élargissement, quelques éléments peuvent être décelés.

La première observation est qu'il y a plusieurs similitudes entre ces trois processus, mais aussi des différences importantes, car il ne faut pas oublier que l'Union européenne et l'Alliance atlantique sont deux organisations de type fondamentalement différent.

L'OTAN est une alliance politique et militaire purement intergouvernementale qui a comme « raison d'être » la sécurité. L'UE a une approche largement communautaire en ce qui concerne la prise de décision et son but est d'établir une union politique et économique basée sur une souveraineté partagée.

Bien que l'Union européenne a aussi des aspects intergouvernementales, plus visible dans le domaine de la politique extérieure et de sécurité commune et dans celui de justice et affaires intérieures, elle est structurée – contrairement à l'OTAN - sur un cadre de politiques communes et sur une législation unique – « l'acquis communautaire » - qui doivent être acceptés par tous les membres.

Tous les deux organisations ont développé quelques critères d'adhésion similaires, notamment l'existence d'une démocratie stable, le respect de droits de l'homme et la protection des minorités. Mais il y a aussi des critères différents – militaires pour l'OTAN, économiques, sociales, techniques et administratives pour l'UE.

En termes de différences, le facteur « les Etats-Unis » apparaît bien évidemment dans l'équation de l'OTAN ou sa présence est essentielle, tandis qu'à l'égard de l'UE son rôle est absent même si l'intérêt des américains dans les évolutions de l'UE est aussi très forte, mais il y a une influence qui ne peut pas être négligée dans l'évolution de l'UEO, à cause des liens qui existent entre l'OTAN et celle-ci.

Pour mieux comprendre **l'importance que l'Europe joue pour les Etats-Unis**, il faut citer un des meilleurs analystes politiques américaine, **Zbigniew Brzezinski, conseiller pour la sécurité nationale du président des Etats-Unis de 1977 à 1981** (texte original en anglais) :

« The real alternatives for the next decade or two are either an expanding and unifying Europe, pursuing the goal of continental unity ; a stalemated Europe, not moving much beyond its current state of integration and geographic scope, with Central Europe remaining a geopolitical no-man's-land ; or, as likely sequel to the stalemate, a progressively fragmenting Europe, resuming its old power rivalries... For America, the first option is clearly the best...

In any case, America should not convey the impression that it prefers a vaguer, even if broader, European association, but it should reiterate... its willingness

to deal eventually with the EU as America's global political and security partner and not just as regional common market...

The same principle applies to NATO as such. Its preservation is vital to the transatlantic connection. On this issue there is overwhelming American – European consensus. Without NATO, Europe not only would become vulnerable but almost immediately would become politically fragmented as well...

Once Europe begins to assume a genuine political identity of its own, with the EU increasingly taking on some of the functions of a supranational government, NATO will have to be altered on the basis of a 1+1 (USA+EU) formula...

In the longer run, it is possible that the WEU will embrace some EU Member States that, for varying geopolitical or historical reasons, may choose not to seek NATO membership... Other States may also seek a WEU connection as a preliminary to eventual NATO membership. The WEU might also choose at some point to emulate NATO's Partnership for Peace program with regard to would-be members of the EU. All of that would help to spin a wider web of security cooperation in Europe, beyond the formal scope of the transatlantic alliance. »
(Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard*, 1997, pages 75-77).

Le facteur « la Russie » est présent dans tous les trois processus, mais il actionne d'une manière négative seulement vis-à-vis des nouvelles adhésions à l'Alliance atlantique (les raisons pour une telle attitude ont été partiellement exposées).

Les critères pour l'adhésion à l'UE sont bien clairs, tandis que l'OTAN a évité d'utiliser des critères aussi précises, en préférant de tenir compte plutôt de la configuration politique et stratégique globale que des mérites des candidats, pour ne pas nuire à un équilibre qui existait au moment de la décision.

Si les évolutions au sein de l'OTAN et de l'UE peuvent être traitées, d'une certaine manière, indépendamment, celles de l'UEO dépendent essentiellement de ce qui se passe à l'intérieur des deux autres organisations.

Elle ne pourra pas, dans un futur prévisible, jouer un rôle similaire à celui de l'OTAN pour ce qui concerne la sécurité européenne car elle dépend totalement de l'infrastructure militaire de l'Alliance, mais n'aura pas non plus la possibilité de se rompre de la tutelle politique de l'UE car le Traité d'Amsterdam consacre une fois de plus sa position de « bras armé de l'Union » et son intégration progressive dans l'UE est de plus en plus envisagée par beaucoup de dirigeants politiques européens.

Pour ce qui concerne **les similitudes**, les candidats à l'adhésion sont presque les mêmes pour les trois organisations.

L'OTAN et l'UE ont choisi une approche similaire de s'élargir: des processus qui se déroulent en vagues, à condition que les organisations soient elles-mêmes prêtes à accepter des nouveaux membres. Il est fort probable que l'UEO utilisera la même formule, à cause du fait qu'elle évolue dans la zone d'influence de l'Alliance et de l'Union.

Bien que cette conclusion ne résulte pas directement de l'analyse, « **le moteur** » de la décision pour l'élargissement tant de l'OTAN que de l'UE semble être d'origine européenne, car il est premièrement dans l'intérêt des européens de prolonger l'espace de sécurité au-delà des frontières de l'Europe de l'Ouest.

L'approche limitative du processus tant pour l'OTAN que pour l'UE, au moins pour la première étape de l'élargissement, a créé un esprit de concurrence entre les candidats qui n'est pas favorable à la coopération entre eux, dans un contexte où cette coopération est essentielle pour la réussite de leur intégration, car celle-ci est une règle de base à l'intérieur des organisations mentionnées.

Quant aux **synergies entre l'accession à l'OTAN, l'UE et l'UEO**, une première évaluation permet de constater que l'élargissement d'une d'entre elles constitue un stimulant pour les autres et le rythme d'un processus dépend de celui de l'autre.

L'adhésion à l'UE et à l'OTAN sont deux facettes d'un processus unique. Même si elles suivent des rythmes et voies spécifiques, il y a une interdépendance réciproque parce que elles visent la société des pays candidats dans son ensemble.

De plus, pour les pays candidats l'adhésion à l'OTAN représente une belle « carte de visite » pour leur candidature à l'Union européenne (et à l'UEO) et vice versa.

7. CONCLUSIONS

Les calendriers pour les premières vagues de nouvelles adhésions sont maintenant connus : pour ce qui concerne l'OTAN, après l'annonce des candidats choisis, en juillet 1997, la ratification des adhésions jusqu'à le printemps de 1999.

Reste à voir si un deuxième vague d'élargissement aura lieu en 1999, comme les dirigeants de l'Alliance ont laissé entendre à Madrid et, si oui, qui seront les pays choisis.

Les derniers scénarios en ce sens ne sont pas très optimistes, car ils disent qu'il est peu probable que l'Alliance lance de nouvelles invitation d'adhésion à l'occasion du Sommet de Washington, en avril 1999.

Il est possible que l'OTAN veuille donner un signal que le processus d'élargissement continue, qu'il est irréversible, mais sans inviter d'autres pays à s'y joindre. Dans ce cas-là elle pourra lancer un nouveau « paquet de mesures » et de critères additionnels que les candidats doivent remplir, en parallèle avec un mécanisme de « feed-back » pendant le processus de préparation.

Ces critères peuvent être, par exemple, le degré de préparation des forces armées et la contribution que les pays concernés peuvent apporter à la sécurité de l'OTAN et à la zone euro-atlantique. **La position de la Russie peut aussi influencer la décision, même si on ne lui permettra pas d'avoir un droit explicite de veto.**

La possibilité de suivre le modèle de l'extension de l'Union européenne et l'établissement d'un calendrier plus précis de l'élargissement de l'OTAN est aussi envisageable. Chaque pays candidat peut être conseillé à choisir un ou plusieurs « sponsors » parmi les alliés, qui assument « la responsabilité » pour la préparation et le soutien de leur candidature.

Si à Washington, en avril 1999, il ne seront pas de nouvelles nominations d'adhésion ni un engagement ferme de la part de l'Alliance qu'elle restera ouverte aux pays qui, pour une raison ou autre, ont été reportés à Madrid pour une deuxième vague, **l'image sera celle d'un pas en arrière après la décision historique de Madrid.**

En tout cas, **la limitation de la première vague à seulement 3 pays risque de causer une division entre le Nord et le Sud du continent et une isolation stratégique de la Hongrie**, qui ne sera pas liée géographiquement avec les autres pays de l'OTAN. Cette situation a créé inévitablement frustration et humiliation dans les pays refusés, en particulier dans la Roumanie, mais aussi la peur que la décision de l'Alliance aura des effets négatifs sur le niveau des investissements étrangers.

Dans ce contexte, il faut rappeler que **la Roumanie**, qui a prouvé pendant la période de la guerre froide une certaine indépendance vis-à-vis de l'Union soviétique, en refusant, entre d'autre, de participer à l'invasion de la Tchécoslovaquie, en 1968, **a été le premier pays à adhérer au Partenariat pour la paix et qu'elle a participé substantiellement dans les opérations pour le maintien de la paix en Bosnie et en Albanie, ou les forces militaires roumaines ont prouvé leur capacité de travailler ensemble avec celles de l'OTAN.**

Elle fait aussi, en termes de pourcentage du PNB répartis pour l'armée, des efforts plus grandes pour se rallier aux standards de l'Alliance que d'autres nouveaux membres ou pays candidats.

D'autre part, **cette formule restrictive de l'élargissement, avec la promesse évasive de continuer le processus en 1999, pourrait compliquer de nouveau les relations entre l'OTAN et la Russie.**

A cet égard, on note l'analyse faite par **le général Carlo Jean, Président du Centre des Hautes Etudes pour la Défense, en Italie**, dans son article « Consequences of NATO Extension »:

« A first limited and selective enlargement, with a second one planned within a short time, i.e.- that will be decided in 1999 – will destabilise the relationships between NATO and Russia. Moscow will ask for further compensations. The West, therefore, will pay twice for the same operation ».
(*Le monde atlantique*, no. 65, décembre 1997)

En tout cas, pour le deuxième élargissement il faudra éliminer les ambiguïtés qui ont accompagné la décision de 1997, en ce qui concerne les critères d'adhésion et leur application jugée parfois arbitraire, car ce-ci aura des implications politiques, psychologiques et stratégiques beaucoup plus délicates que le premier, à cause des réactions de la Russie et d'une possible dispute entre les pays du Nord et du Sud de l'Alliance.

En ce qui concerne l'Union européenne, l'évaluation faite par la Commission européenne pour la sélection des pays de la première vague a confirmé l'approche pessimiste qui voyait une connexion entre l'élargissement de l'Otan et celui de l'UE. Heureusement, **la décision prise par le Conseil européen de Luxembourg a évité l'erreur politique qui était en train de se faire, en adoptant une formule évolutive et inclusive qui donne satisfaction à tous les candidats et laisse clairement ouverte la porte vers l'adhésion.**

Pour les 6 pays qui ont commencé à négocier le 31 avril 1998, si on compte qu'en 1998 ont eu lieu des discussions préparatoires et seulement quelques chapitres de négociations proprement dites, les négociations pourront durer une période de trois ans (1999 – 2001).

Au moins une autre année sera dédiée aux ratifications, ce qui fait que **la plus optimiste date pour les premières adhésions soit janvier 2003, mais il ne faut pas oublier les prévisions qui avançaient la chiffre de 7 ans pour cet objectif.**

Tenant compte du fait que les nouvelles perspectives financières de l'UE pour la période 2000 – 2006 seront adoptées en 1999, qu'on envisage aussi la réforme des institutions communautaires, des fonds structurels et de la politique agricole commune avant d'élargir de nouveau l'Union et que le Conseil européen de Vienne a montré un enthousiasme beaucoup plus diminué que celui de Luxembourg, **il serait donc plus réaliste d'envisager les premières adhésions vers les années 2004 – 2005.**

Reste aussi à voir si les évaluations périodiques faites par la Commission européenne au sujet des progrès et performances ultérieures des autres 5 pays, y compris la Roumanie, vont permettre pour certains d'entre eux de commencer aussi à négocier effectivement, éventuellement au début de l'année 2000.

Dans ce cas le problème devient plus compliqué, car l'ordre de classement peut changer, avec la possibilité que la Commission européenne soit mis dans la situation de refaire ses propres calculs concernant le nombre maximal des nouveaux membres de l'UE.

Toute cette analyse permet d'affirmer que **l'élargissement de l'Alliance atlantique, de l'Union européenne et de l'Union de l'Europe occidentale sont sur l'agenda de la fin de ce siècle et le début du siècle suivant.** Même si il n'y a pas de liaison formelle entre ces trois processus, les pays candidats de l'Europe centrale et orientale voient leur relations avec le monde occidentale d'une manière beaucoup plus intégrée qu'à présent, et le cadre institutionnel pour cette approche est celui de l'OTAN, l'UE et l'UEO.

De plus, il est difficile de concevoir, étant donné la dépendance militaire de l'UEO vis-à-vis de l'OTAN, qu'un pays devient membre de l'UEO sans adhérer en même temps à l'OTAN.

Sur ce point, **Thomas Grunert, conseiller au Parlement européen sur les questions de sécurité européenne**, citait dans un de ses études un haut responsable américain (texte original en anglais):

« According to the American Ambassador to NATO, Robert Hunter, **the US would have serious problems if the European Union gives the WEU instructions and if this includes countries not belonging to NATO**. Accordingly, he believes that **if WEU accepts new full member states which are not NATO members it would then have to renounce Article 5 on mutual assistance** ».

(Thomas Grunert, *The European Union's common foreign and security policy and enlargement : consequences for the East and the Atlantic Alliance*, Parlement européen, Bruxelles, juin 1997)

Dans ce contexte, **la conclusion finale de ce rapport est que l'élargissement de l'OTAN, de l'UE et de l'UEO sont des processus qui peuvent être séparés mais qui restent en même temps inséparables.**

NOTE : Cette étude représente un point de vue personnel de l'auteur qui ne l'engage pas en tant que Conseiller à la Mission de la Roumanie auprès de l'Union européenne, mais au titre privé, en tant que boursier de l'OTAN.

8. BIBLIOGRAPHIE

1. « Study on NATO Enlargement », General Secretariat of NATO, Brussels, September 1996
2. North Atlantic Assembly : « The Enlargement of the Alliance. Draft Special Report », Brussels, May 1996
3. European Parliament, Directorate General for Research : « Information Note on Enlargement », June 1996
4. European Parliament, Directorate General for Research : « Enlarged Community : Institutional Adaptations », Working Paper, June 1997
5. Agence Europe : Europe Documents : « State of Progress in Preparing for EU Enlargement », Brussels, 9 August 1996
6. John Pinder : « Enlargement and the CFSP : Political Consequences », TEPSA, Brussels, 1997
7. European Commission : « Commission Opinion – Reinforcing Political Union and Preparing for Enlargement », COM(96)90 final, 28.02.1996
8. Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation, NATO – Russia Summit Document, Paris, 27 May 1997
9. European Parliament, Directorate General for Research : « Note on Enlargement of NATO and the European Union », Brussels, 28 February 1997
10. WEU Assembly : Proceedings of the forty-second session, Paris, December 1996
11. Conclusions des Conseils européens de Copenhague (juin 1993), Essen (décembre 1994), Cannes (juin 1995), Madrid (décembre 1995), Amsterdam (juin 1997), Luxembourg (décembre 1997), Cardiff (juin 1998) et Vienne (décembre 1998)
12. Revue de l'OTAN, no.2, avril 1992
13. Europolitique, 16 décembre 1998
14. Le monde atlantique, no.65, décembre 1997
15. International Herald Tribune, 7 juillet 1997
16. TTV Europe, no.251, 19 novembre 1998

17. WEU Assembly : « Enlarged Security : the Security Problems posed by the Enlargement of NATO and the European Institutions », Colloquy, Athens, March 1997
18. Avis de la Commission européenne sur la demande d'adhésion de la Roumanie, Bruxelles, 15 juillet 1997
19. Rapport régulier de la Commission européenne sur le progrès accompli par la Roumanie sur la voie de l'adhésion, Bruxelles, 4 novembre 1998
20. Conseil Affaires générales, Conclusions sur l'élargissement, Bruxelles, 7 décembre 1998
21. Livre blanc sur la Roumanie et l'OTAN, Ministère des Affaires étrangères, Bucarest, 1997
22. Parlement européen, Fiche thématique no.31 : « Les questions de sécurité et défense et l'élargissement de l'UE », Bruxelles, 30 octobre 1998
23. Parlement européen, Fiche thématique no.14 : « La Russie et l'élargissement de l'UE », Bruxelles, 9 juin 1998
24. Madrid Declaration on Euro-Atlantic Security and Cooperation, 8 July 1997
25. Parlement européen : « Les conséquences financières de l'élargissement de l'OTAN », document de travail, 1997
26. Gunter Burghardt: Discours au « The Central European Forum », Collège d'Europe, Bruges, 17 janvier 1998
27. Zbigniew Brzezinski : « The Grand Chessboard », 1997
28. Hans van den Broek : « EU Support for Reform in Romania », discours devant le Parlement roumain, Bucarest, 7 mai 1997
29. Emil Constantinescu : Discours devant le Conseil de l'Atlantique Nord, Bruxelles, 4 février 1997
30. Emil Constantinescu : Discours devant le Conseil de l'Atlantique Nord, Bruxelles, 25 novembre 1998
31. Ion Diaconescu : Discours à l'occasion de la 43-ème session de l'Assemblée de l'Atlantique Nord, Bucarest, 13 octobre 1997
32. Thomas Grunert: « The EU's Common Foreign and Security Policy and Enlargement : Consequences for the East and the Atlantic Alliance », Parlement européen, Bruxelles, juin 1997

33. Geoffrey Harris : « Enlargement of the Union: Threat or Promise », Conférence de « The European Community Studies Association », Seattle, Etats-Unis, 29-31 mai 1997
34. Ion Iliescu : Lettre de candidature au statut de membre de l'OTAN adressée par le Président de la Roumanie au Secrétaire général de l'OTAN, Bucarest, 18 septembre 1993
35. Peter Ludlow : « Preparing Europe for the 21st Century: The Madrid Political Agenda and Beyond », CEPS, Bruxelles, 6-7 février 1997
36. Gerhardt von Moltke : « Etude sur l'élargissement de l'OTAN », 19 septembre 1995
37. Andrei Gabriel Plesu : « Future Security Challenges and NATO – Partner Cooperation in the context of EAPC and PfP », discours devant le Conseil de Partenariat euro-atlantique, Bruxelles, 8 décembre 1998
38. Petre Roman : Discours à l'occasion de la 43-ème session de l'Assemblée de l'Atlantique Nord, Bucarest, 13 octobre 1997
39. Petre Roman : « The Spirit of Democracy and the Fabric of NATO – The New European Democracies and NATO Enlargement », dans « Draft Report of the Sub-committee on NATO Enlargement and the New Democracies », L'Assemblée de l'Atlantique Nord, 21 octobre 1996
40. Ion Ratiu : « Elargissement de l'OTAN, Partenariat pour la Paix et le retour à l'Europe : la Hongrie – au seuil de l'OTAN, la Roumanie – candidat qualifié », dans « Rapport de l'Assemblée de l'Atlantique Nord, sous-commission sur l'avenir des forces armées », 5 septembre 1997
41. Adrian Severin : « La Roumanie : facteur d'équilibre et de stabilité dans l'Europe centrale et de l'est », dans « NATO' Sixteen Nations », Edition spéciale 1997.