

## **Élargissements, accords européens et partenariat**

**Professeur Dusan Sidjanski <sup>39</sup>**

Le sommet de l'OTAN à Madrid qui s'est tenu les 8 et 9 juillet 1997 a décidé d'inviter la Hongrie, la Pologne et la République tchèque à entamer des négociations en vue de leur adhésion à l'OTAN. Malgré les efforts de la France pour inclure dans cette première vague notamment la Roumanie et la Slovénie, les États-Unis ont dicté le choix des trois pays qui ont été retenus. Les conditions préalables imposées aux pays candidats supposent qu'ils soient engagés dans un processus de démocratisation avancée, que leurs armées soient soumises au contrôle du pouvoir civil et qu'ils entretiennent des relations de bon voisinage avec les pays frontaliers. L'élargissement de l'OTAN soulève de nombreux problèmes parmi lesquels le coût de l'opération qui est estimé à environ 30 milliards de dollars dont, selon l'administration américaine, la moitié devrait être prise en charge par les membres européens de l'OTAN et l'autre moitié par les nouveaux membres. Or les pays membres européens et au premier chef la France ne sont pas disposés à prendre sur eux cette lourde charge budgétaire au

---

39. Institut européen, Université de Genève.

moment où ils cherchent à réduire leurs déficits dans une conjoncture économique difficile. De son côté, le Congrès américain hésite à engager de nouvelles dépenses. Enfin, les pays candidats dont la situation économique est loin d'être brillante sont pris entre deux exigences : une lourde contribution qui devrait leur permettre de se hisser au niveau des membres de l'OTAN d'une part et, d'autre part, le FMI qui leur recommande d'éviter des dépenses exorbitantes notamment dans le domaine militaire<sup>40</sup>. C'est un dilemme qui pose la question de savoir si, dans la réalité d'aujourd'hui, leur sécurité sera mieux assurée par la modernisation de leurs armements ou par le développement de leurs économies et de leur stabilité intérieure.

Ce dernier terme de l'alternative correspond à la stratégie d'élargissement et d'accords de partenariat poursuivie par l'Union européenne. Si cette approche recueille l'approbation générale et notamment celle de la Russie, l'élargissement de l'OTAN n'est pas sans susciter des interrogations et des oppositions du côté russe. En effet, souvent rapproché de l'idée d'encerclement, il provoque des doutes quant aux véritables objectifs de la puissance dominante dans l'OTAN et renforce les oppositions des nationalistes et des communistes en Russie. Certes, la Russie et les pays de la CEI se sont vus offrir le partenariat pour la paix et la mise sur pied d'un Conseil conjoint OTAN-Russie qui confère à celle-ci des moyens d'influence sans lui accorder une participation au processus de décision. Ceci explique son comportement ambivalent qui consiste à élever des protestations contre l'élargissement de l'OTAN, tout en acceptant cette situation de fait et jouant le jeu du partenariat. De

40. Leur contribution globale est évaluée à 17 milliards de dollars. L'Alliance souhaite que chaque candidat affecte 3 % de son PIB au budget de la défense par comparaison avec 2,5 % pour la Pologne, 1,7 % pour la République tchèque et 1,4 % pour la Hongrie.

toute évidence, l'élargissement de l'OTAN soulève des problèmes de relations de confiance avec la Russie. Or, dans l'état instable et fragile de l'Europe en recomposition, dont la sécurité dépend largement de la Russie, il est essentiel de ne pas gaspiller, mais de consolider le capital de confiance en accroissant par tous les moyens les liens de collaboration avec la Russie. Dans la perspective de la sécurité européenne, le rôle des diverses organisations européennes telles que la Commission économique pour l'Europe, l'OSCE, le Conseil de l'Europe et surtout de l'Union européenne, prend toute sa signification, dans la mesure où elles contribuent à intensifier l'interdépendance économique et technologique, voire l'intégration économique et la sécurité en général. L'insertion de la Russie dans ces réseaux institutionnels européens contribue à développer la confiance mutuelle et assurer, à l'avenir, un développement équilibré du continent européen.

L'adhésion de la Russie et des pays de l'Est au *Conseil de l'Europe* s'inscrit dans la ligne de la création d'une Grande Europe. Cette adhésion procède d'une démarche pragmatique qui cherche à faciliter la transition en Russie en favorisant la mise en œuvre des principes démocratiques et le respect des droits de l'homme. La participation au Conseil de l'Europe, dont le but principal est d'assurer le respect de ses principes et de ses droits dans les pays membres, contribue au développement démocratique et au rapprochement des pays européens. À son tour, la *Commission économique pour l'Europe*, qui réunit tous les États européens ainsi que les États-Unis et le Canada, offre un cadre pan-européen et transatlantique qui favorise le dialogue économique et des échanges continus sur un pied d'égalité entre tous ses 55 membres. Elle permet de compenser dans les domaines économiques et techniques spécifiques, le risque d'isolement de la Russie que fait planer l'élargissement de l'OTAN. En outre, elle donne une occasion supplémentaire à l'Union européenne d'avoir des rapports multinationaux suivis avec l'ensemble des pays asso-

ciés ou partenaires dont la Russie et l'Ukraine dans des domaines tels que l'analyse économique comparée, les statistiques, le développement du commerce et de l'industrie, les transports et l'environnement dans lesquels elle déploie une activité normative et de coopération. La Commission économique pour l'Europe occupe une place importante, bien que peu visible, dans la nouvelle géopolitique européenne. Elle contribue à jeter les bases et à offrir un lien de coopération économique pan-européenne au sein de laquelle l'Union européenne constitue le principal pôle de développement.

L'Union européenne est le partenaire commercial et économique majeur de la plupart des pays en transition. Son commerce avec ceux-ci dépasse l'ensemble des autres partenaires occidentaux. Elle est en outre le principal fournisseur d'assistance aux pays de l'Europe centrale et orientale, à la Fédération de Russie et aux pays indépendants issus de l'ancienne Union soviétique, une aide dont le total est évalué à 75 milliards d'écus depuis 1990. L'Union européenne et ses États membres, ayant souscrit 51 % du capital de la BERD, occupent une position centrale dans cette institution dont par ailleurs ils ont pris l'initiative. Ce rôle-clé de l'Union européenne est confirmé par les décisions des groupes des G4 et G7 de charger la Commission européenne de la coordination de l'ensemble de l'aide occidentale à l'Europe de l'Est. Par la place qu'elle occupe en Europe et dans le monde, l'Union européenne constitue le principal pôle d'ancrage des pays de l'Europe centrale et orientale. C'est dire qu'elle est appelée à assumer, avec la contribution de la BERD et de la CEE/ONU, un rôle majeur dans le développement des États européens et dans la construction de la grande Europe. Pour la mise en œuvre de sa stratégie de soutien, elle a recours principalement à deux formes d'instruments, les accords d'association et les accords de partenariat.

Les accords d'association et de coopération — dits « accords européens » — ont été conclus avec les pays can-

didats à l'adhésion<sup>41</sup>. Ils prévoient l'établissement de zones de libre-échange, de programmes d'assistance ainsi que de consultations suivies au sein d'institutions communes (le Conseil et le Comité d'association ainsi que le Comité parlementaire d'association). La coopération et la stratégie de pré-adhésion s'appuient à la fois sur ces accords et leurs réseaux institutionnels qui comprennent aussi un réseau d'échange d'informations sur l'assistance technique ainsi que sur le programme FARE dont le budget est de 1,15 milliard d'écus<sup>42</sup>. Cet ensemble d'instruments institutionnels et financiers, géré par une administration communautaire, qui depuis 1990 a passé de 20 à 300 fonctionnaires, témoigne de l'importance que l'Union européenne accorde à cette région qui est appelée à en faire partie à l'avenir.

Au programme FARE d'aide aux pays de l'Europe centrale et orientale s'ajoute le programme TACIS qui s'adresse aux pays de la CEI. Ces deux programmes correspondent à deux types de coopération que l'Union européenne a mis en œuvre, d'une part dans l'espace qui comprend les pays candidats liés par des « accords européens » et d'autre part dans l'espace au-delà des futurs membres, où la coopération prend la forme de partenariat. À titre d'exemple, l'accord intérimaire de partenariat entre l'Union européenne et la Russie est entré en vigueur en 1996. Un

41. Les accords européens sont en vigueur avec la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, la Slovaquie, la Roumanie, la Bulgarie et les trois États baltes ; l'accord européen avec la Slovénie a été signé en juin 1996. Le nombre de pays d'Europe centrale candidats à l'adhésion est de dix. (Commission européenne, *Rapport général sur l'activité de l'Union européenne 1996*, n° 785.)

42. La participation de la Croatie au programme FARE a été suspendue à la suite de son intervention dans la Krajina en août 1995 et maintenue en 1996 (*Rapport général 1996*, op. cit., n° 826). Quant à l'éligibilité d'autres républiques de l'ancienne Yougoslavie, le Conseil européen a confirmé son accord pour la Bosnie-Herzégovine et la République ex-yougoslave de Macédoine.

plan d'action dans le cadre du partenariat a pour objectifs la promotion des réformes démocratiques et économiques ainsi que du respect des droits de l'homme, la consolidation de la paix, la stabilité et la sécurité. Dans ces cinq domaines, l'Union européenne apporte des soutiens en fonction des priorités qui sont identifiées. Ainsi, l'Union européenne est-elle en train de tisser autour d'elle trois réseaux de collaboration et d'intégration avec les autres pays européens : le premier réseau est composé de pays candidats appartenant à la sphère d'influence occidentale (Chypre, Malte, Turquie<sup>43</sup>), le deuxième est formé des PECO qui sont inclus dans la stratégie d'élargissement dans un avenir immédiat ou plus lointain et le troisième comprend les pays de la CEI pour lesquels un statut spécial de partenariat est mis sur pied qui, pour l'heure du moins, ne prévoit ni ne propose l'adhésion. Ces pays, quelles que soient leur situation et leur appartenance aux sphères d'accords européens ou d'accords de partenariat, sont membres, sur un pied d'égalité, du Conseil de l'Europe, de l'OSCE et de la Commission économique pour l'Europe.

Les accords européens de pré-adhésion, aussi bien que les accords de partenariat et de coopération avec les pays de la CEI, visent à développer la collaboration dans les domaines des réformes démocratiques, de la coopération économique, des affaires intérieures ainsi que de la politique étrangère et de sécurité. Les progrès obtenus et l'intensité de la coopération varient en fonction des intérêts réciproques, de l'avancement des réformes économiques, mais aussi du développement des institutions démocratiques et du respect des droits de l'homme et des minorités<sup>44</sup>. L'établissement de ces réseaux d'échanges et de coopération qui communiquent avec d'autres systèmes de coopération (mer Noire, Baltique, initiative de l'Europe

43. La candidature de Malte a été retirée à la suite des élections de 1996 et celle de la Turquie n'a pas été retenue dans le premier lot.

44. *Rapport général*, 1995, *op. cit.*, n° 838 et 885.

centrale), ainsi que les mesures d'aide et d'assistance, servent l'objectif principal de l'Union européenne qui est de préserver et de renforcer la stabilité de ces régions. Malgré les différences entre la stratégie d'adhésion et la stratégie de partenariat, l'une et l'autre convergent vers ce même objectif, la paix et la stabilité de ces régions. Ces quelques observations soulignent, s'il en est besoin, le rôle majeur et incontournable qu'assume l'Union européenne dans l'intégration et la coopération en Europe.

En 1996 est entré en vigueur l'accord intérimaire de partenariat entre l'Union européenne et la Russie. Un plan d'action dans le cadre du partenariat a pour objectifs la promotion des réformes démocratiques et économiques ainsi que du respect des droits de l'homme, la consolidation de la paix, la stabilité et la sécurité. Dans ces cinq domaines, l'Union européenne apporte des soutiens en fonction des priorités qui sont identifiées.

Quelles peuvent être, dans ces conditions, les perspectives pour une sécurité européenne durable qui repose principalement sur l'Union européenne, les États-Unis et la Russie. Depuis l'échec de la Communauté européenne de défense en 1954, les efforts d'intégration sont écartelés entre les progrès de l'union économique et les défaillances de l'union politique. Ce déséquilibre est accentué par la dépendance de l'union européenne à l'égard des États-Unis pour sa défense. Une certaine autonomie conquise en matière économique et demain en matière monétaire contraste avec la prédominance des États-Unis dans l'OTAN et les conséquences qu'elle peut avoir sur la marge de décision et d'action de l'Union et de ses membres en politique extérieure et de sécurité. Et cela malgré le fait que l'Amérique répugne à supporter les coûts des opérations militaires et encore davantage des sacrifices en vies humaines. De fait, l'Union européenne apparaît comme principal payeur tout en étant loin d'être le principal décideur. En effet, l'Union et ses membres prennent en charge une forte proportion du budget de l'ONU et de nombreuses organisations internationales et

régionales et occupent une place centrale dans l'aide publique aussi bien aux pays en développement qu'aux pays de l'Europe centrale et orientale et de la Russie et des autres membres de la CEI. À cet engagement à large spectre de l'Union européenne correspond le lent désengagement des États-Unis comme en témoignent leur dette en souffrance à l'égard de l'ONU et leur attitude à propos de l'élargissement de l'OTAN. Fervents partisans de cet élargissement à l'Est, ils ne sont disposés à participer qu'à concurrence de 2 milliards de dollars sur le montant évalué à plus de 30 milliards que représente le coût de cette opération.

Alors que l'élargissement de l'Union européenne est bien accueilli par la Russie, celle-ci reste réticente à l'égard de l'élargissement de l'OTAN en dépit de sa participation au titre du partenariat pour la paix. Or la Russie a un rôle-clé dans la sécurité européenne qui dépend autant, sinon davantage, du développement économique et de la stabilité politique et sociale des pays de l'Est et de la Russie au premier chef. La menace disparue, la paix est tributaire principalement de la consolidation de la démocratie, des réformes économiques ainsi que de la solution des problèmes liés à l'existence des communautés minoritaires à l'intérieur des nouveaux États. D'où l'importance de l'élargissement de l'Union européenne et de son rapprochement avec la Russie et les pays de la CEI en parallèle avec sa coopération avec les États-Unis. Une évolution équilibrée de ces rapports de partenariat contribuerait à assurer une paix durable et une meilleure distribution des pouvoirs dans le monde. En effet, la situation actuelle dominée par un quasi-monopole politico-militaire face à l'émergence de plusieurs pôles économiques semble une période de transition en quête d'une nouvelle organisation du monde. La Russie, aux côtés de l'Union européenne, des États-Unis sans oublier la Chine, le Japon et l'Inde, de même que l'Amérique latine sont à la recherche de leurs nouveaux rôles dans un monde polycentrique, exposé aux mouvements de globalisation et d'intégration, mais aussi à l'affirmation des identités diverses.

Dans cette mutation, marquée par les courants contradictoires et des grandes tendances globalisantes, la Russie et l'Union européenne se profilent en partenaires privilégiés. Leurs relations politiques et économiques, promises à un riche avenir, se fondent sur leur appartenance à un fond culturel, religieux et historique commun. Ensemble avec les pays de l'Europe centrale et orientale et les pays de la CEI, elles sont condamnées à partager une destinée commune. Leur coopération est une garantie d'un meilleur équilibre mondial et d'une saine concurrence dans un environnement de paix et de prospérité. Encore faut-il que les unes et les autres soient en mesure de maîtriser les pulsions nationales et régionales qui sont comme une épée de Damoclès suspendue au-dessus de leurs têtes. Et que le possible et le souhaitable deviennent réalité.