

N° 132

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 décembre 2004

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom des délégués élus par le Sénat (1) sur les travaux de la délégation française à l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale au cours de la seconde partie de la 50^{ème} session ordinaire (2004) de cette assemblée, adressé à M. le Président du Sénat, en application de l'article 108 du Règlement,

Par M. Jean-Pierre MASSERET,

Sénateur.

(1) Cette délégation était composée, jusqu'au 23 novembre 2004, de : M. Marcel Debarge, Mme Josette Durrieu, MM. Francis Grignon, Jacques Legendre, Jean-François Le Grand, Philippe Nachbar, Délégués titulaires ; MM. Jean-Guy Branger, Michel Dreyfus-Schmidt, Daniel Goulet, Jean-Pierre Masseret, Jean Louis Masson, Xavier Pintat, Délégués suppléants.

Depuis le 23 novembre 2004, la délégation est composée de : M. Denis Badré, Mme Josette Durrieu, MM. Francis Grignon, Jacques Legendre, Jean-Pierre Masseret, Philippe Nachbar, Délégués titulaires ; MM. Jean-Marie Bockel, Jean-Guy Branger, Michel Dreyfus-Schmidt, Daniel Goulet, Jean-François Le Grand, Yves Pozzo di Borgo, Délégués suppléants.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
A. PRÉSENTATION DES ACTIVITÉS DE LA DÉLÉGATION PENDANT LE SECOND SEMESTRE DE 2004	4
B. LA COMPOSITION DE LA DÉLÉGATION FRANÇAISE À L'ASSEMBLÉE DE L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE DURANT LA SECONDE PARTIE DE LA SESSION ORDINAIRE DE 2004	4
CHAPITRE PREMIER : CONFÉRENCE SUR LA COOPÉRATION DANS LE DOMAINE DES ACQUISITIONS DE SYSTÈMES DE DÉFENSE EN EUROPE <i>Enschede (Pays-Bas) – 16 et 17 septembre 2004</i>	8
CHAPITRE II : RÉUNIONS DE BRUXELLES ET COMMÉMORATION DU 50^{ÈME} ANNIVERSAIRE DES ACCORDS DE PARIS MODIFIANT LE TRAITÉ DE BRUXELLES ET INSTITUANT L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE <i>Bruxelles et Paris – 20 au 22 octobre 2004</i>	29
A. CONFÉRENCE INTERPARLEMENTAIRE AU SÉNAT DE BELGIQUE Bruxelles, le 20 octobre 2004	29
B. RÉUNION SEMESTRIELLE DES COMMISSIONS DE L'ASSEMBLÉE AVEC LE CONSEIL PERMANENT DE L'UEO Bruxelles, le 20 octobre 2004	34
C. RÉUNION DE LA COMMISSION PERMANENTE DE L'ASSEMBLÉE DE L'UEO PRÉSENTATION DE SON RAPPORT PAR M. JEAN-GUY BRANGER, SÉNATEUR Bruxelles, le 21 octobre 2004	44
D. CONFÉRENCE TENUE AU PALAIS DU LUXEMBOURG, LE VENDREDI 22 OCTOBRE 2004, SUR LA COMMÉMORATION DU 50 ^{ÈME} ANNIVERSAIRE DE LA SIGNATURE DES ACCORDS DE PARIS	48
E. CÉRÉMONIE À L'ARC DE TRIOMPHE – COMMÉMORATION DU 50 ^{ÈME} ANNIVERSAIRE DES ACCORDS DE PARIS INSTITUANT L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE – 22 OCTOBRE 2004	53

CHAPITRE III : SECONDE PARTIE DE LA SESSION 2004 <i>Paris – 29 novembre au 1^{er} décembre 2004</i>	54
A. ORDRE DU JOUR DE LA SECONDE PARTIE DE SESSION 2004 :	54
B. LA STABILITÉ ET LA SÉCURITÉ DANS LE CAUCASE DU SUD RAPPORT DE MM. JEAN-PIERRE MASSERET ET MARCO ZACCHERA.....	56
CHAPITRE IV : ACTIVITÉS DE MEMBRES DE LA DÉLÉGATION FRANÇAISE À L'ASSEMBLÉE DE L'UEO	100
ANNEXE I : Décision adoptée par la Commission permanente de l'UEO dans sa réunion du 21 octobre 2004	102
ANNEXE II : Liste des textes adoptés par l'Assemblée de l'UEO pendant la seconde partie de la 50^{ème} session ordinaire de 2004	112

INTRODUCTION

A. PRÉSENTATION DES ACTIVITÉS DE LA DÉLÉGATION PENDANT LE SECOND SEMESTRE DE 2004

Cette seconde partie du rapport annuel de la Délégation française à l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, outre un rappel des changements survenus dans la composition de la Délégation française, rend compte de l'activité des vingt-quatre délégués élus par l'Assemblée nationale et des douze délégués élus par le Sénat, au cours du second semestre de la session ordinaire de 2004.

Les débats auxquels ont participé les membres de la Délégation française ont principalement porté sur l'évolution de la situation en Irak et sur les relations entre l'Europe et les États-Unis, l'organisation d'une Europe de la sécurité et de la défense en relation avec l'élaboration du « Traité constitutionnel de l'Union européenne » sans négliger la question des capacités autonomes non plus que l'évaluation de la menace et la lutte contre le terrorisme.

Enfin, cette période a été marquée par le 50^{ème} anniversaire des Accords de Paris, modifiant le Traité de Bruxelles et instituant l'Union de l'Europe occidentale.

Le texte intégral des documents et des débats de l'Assemblée de l'UEO sont consultables sur le site : http://www.assembly-weu.org/fr/accueil.php

B. LA COMPOSITION DE LA DÉLÉGATION FRANÇAISE À L'ASSEMBLÉE DE L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE DURANT LA SECONDE PARTIE DE LA SESSION ORDINAIRE DE 2004

La délégation parlementaire française aux Assemblées du Conseil de l'Europe et de l'UEO, identique, comprend **vingt-quatre députés (douze titulaires, douze suppléants) et douze sénateurs (six titulaires, six suppléants)**. L'Assemblée nationale renouvelle ses délégués après chaque élection législative générale et le Sénat après chaque renouvellement triennal. En outre, des remplacements peuvent intervenir entre ces dates, notamment pour cause de démission d'un délégué.

1. Représentants de l'Assemblée nationale

La Délégation de l'Assemblée nationale aux Assemblées du Conseil de l'Europe et de l'UEO était composée, au cours de ce second semestre 2004 de :

Délégués titulaires (12) : MM. René ANDRÉ (Manche - UMP), Georges COLOMBIER (Isère - UMP), Francis DELATTRE (Val d'Oise - UMP), Claude ÉVIN (Loire-Atlantique - Soc), Pierre GOLDBERG (Allier - CR), Jean-Pierre KUCHEIDA (Pas-de-Calais - Soc), Jean-Marie LE GUEN (Paris - Soc), Jean-Claude MIGNON (Seine-et-Marne - UMP), Marc REYMANN (Bas-Rhin - UMP), François ROCHEBLOINE (Loire - UDF), André SCHNEIDER (Bas-Rhin - UMP), Bernard SCHREINER (Bas-Rhin - UMP).

Délégués suppléants (12) : MM. Alain COUSIN (Manche - UMP), Jean-Marie GEVEAUX (Sarthe - UMP), Mme Arlette GROSSKOST (Haut-Rhin - UMP), MM. Michel HUNAULT (Loire-Atlantique - UMP) (*), Denis JACQUAT (Moselle - UMP), Armand JUNG (Bas-Rhin - Soc), Jean-Claude LEFORT (Val-de-Marne - CR), Guy LENGAGNE (Pas-de-Calais - Soc), François LONCLE (Eure - Soc), Christian MÉNARD (Finistère - UMP), Gilbert MEYER (Haut-Rhin - UMP), Rudy SALLES (Alpes-Maritimes - UDF).

Le 30 octobre 2004, M. Francis DELATTRE ayant démissionné de son mandat de Délégué titulaire, a été remplacé par M. Edouard LANDRAIN, Député UMP.

2. Représentants du Sénat

Les 12 représentants du Sénat jusqu'au 23 novembre 2004 étaient :

Délégués titulaires (6) : M. Marcel DEBARGE (Seine-Saint-Denis - Soc), Mme Josette DURRIEU (Hautes-Pyrénées - Soc), MM. Francis GRIGNON (Bas-Rhin - UMP), Jacques LEGENDRE (Nord - UMP), Jean-François LE GRAND (Manche - UMP), Philippe NACHBAR (Meurthe-et-Moselle - UMP).

Délégués suppléants (6) : MM. Jean-Guy BRANGER (Charente-Maritime - UMP), Michel DREYFUS-SCHMIDT (Territoire de Belfort - Soc), Daniel GOULET (Orne - UMP), Jean-Pierre MASSERET

(*) M. Michel Hunault s'est inscrit au groupe UDF le 21 juillet 2004.

(Moselle - Soc), Jean-Louis MASSON (Moselle – NI) (*), Xavier PINTAT (Gironde - UMP).

À la suite du **renouvellement triennal du Sénat**, intervenu le **26 septembre**, le Sénat, dans sa séance du 19 octobre 2004, a élu ses représentants à la Délégation, désormais ainsi composée :

Délégués titulaires (6) : M. Denis BADRÉ (Hauts-de-Seine - UC), Mme Josette DURRIEU (Hautes-Pyrénées - Soc), MM. Francis GRIGNON (Bas-Rhin - UMP) (†), Jacques LEGENDRE (Nord - UMP), Jean-Pierre MASSERET (Moselle - Soc), Philippe NACHBAR (Meurthe-et-Moselle - UMP).

Délégués suppléants (6) : MM. Jean-Marie BOCKEL (Haut-Rhin - Soc), Jean-Guy BRANGER (Charente-Maritime - UMP), Michel DREYFUS-SCHMIDT (Territoire de Belfort - Soc), Daniel GOULET (Orne - UMP), Jean-François LE GRAND (Manche - UMP), Yves POZZO DI BORGO (Paris - UC).

3. Bureau de la délégation jusqu'en novembre 2004

Jusqu'à son renouvellement, le Bureau de la Délégation française se composait ainsi :

<u>Président</u> :	M. Bernard SCHREINER.....	Député	UMP
<u>Président délégué</u> :	M. Jean-Pierre MASSERET	Sénateur	S
<u>Vice-Présidents</u> :	M. Jean-Claude MIGNON	Député	UMP
	M. René ANDRÉ	Député	UMP
	M. Marcel DEBARGE	Sénateur	S
	M. Michel DREYFUS-SCHMIDT	Sénateur	S
	M. Claude ÉVIN	Député	S
	M. Daniel GOULET.....	Sénateur	UMP
	M. Francis GRIGNON	Sénateur	UMP
	M. Denis JACQUAT.....	Député	UMP

(*) M. Jean-Louis Masson a cessé d'appartenir au groupe UMP le 7 avril et siégeait depuis lors avec les non-inscrits.

(†) Le Conseil Constitutionnel a annulé l'élection sénatoriale du Bas-Rhin (décision du 26 novembre 2004). En vertu du Règlement de l'Assemblée du Conseil de l'Europe, valant aussi pour l'Assemblée de l'UEO, M. Francis Grignon demeure membre de la délégation du Sénat aussi longtemps qu'il n'a pas été pourvu à son remplacement.

M. Jacques LEGENDRE	Sénateur	UMP
M. François LONCLE	Député	S
M. François ROCHEBLOINE	Député	UDF

Membre associé : Mme Josette DURRIEU, en qualité
de Présidente de la Commission de
suivi..... Sénatrice S

Le 2 novembre 2004, la Délégation renouvelée s'est réunie, afin
d'élire son Bureau qui se trouve désormais ainsi composé :

Président : M. Bernard SCHREINER..... Député UMP

Président délégué : M. Jean-Pierre MASSERET Sénateur S

Vice-Présidents :

M. Jean-Claude MIGNON.....	Député	UMP
M. René ANDRÉ.....	Député	UMP
M. Michel DREYFUS-SCHMIDT.....	Sénateur	S
M. Claude ÉVIN.....	Député	S
M. Daniel GOULET	Sénateur	UMP
M. Francis GRIGNON.....	Sénateur	UMP (*)
M. Denis JACQUAT	Député	UMP
M. Jean-Pierre KUCHEIDA	Député	S
M. Jacques LEGENDRE	Sénateur	UMP
M. François LONCLE	Député	S
M. François ROCHEBLOINE	Député	UDF

Membre associé : Mme Josette DURRIEU, en qualité
de Présidente de la Commission de
suivi..... Sénatrice S

(*) cf note 2, page précédente.

CHAPITRE PREMIER

CONFÉRENCE SUR LA COOPÉRATION DANS LE DOMAINE DES ACQUISITIONS DE SYSTÈMES DE DÉFENSE EN EUROPE

Enschede (Pays-Bas) – 16 et 17 septembre 2004

Jeudi 16 septembre 2004

À l'ouverture de la conférence, les participants ont successivement entendu :

- **M. Bart van Winsen**, Vice-Président de l'Assemblée de l'UEO,
- **M. René van der Linden**, Président de la délégation néerlandaise à l'Assemblée de l'UEO,
- **M. Jan Mans**, Maire d'Enschede,
- **Mme Marion Gout**, représentant M. Cees van der KNAAP, Secrétaire d'État à la défense des Pays-Bas.

La première session était consacrée au thème : « L'amélioration des capacités européennes » (Président : M. Pedro AGRAMUNT (Espagne), Président de la Commission politique de l'Assemblée).

Les orateurs étaient :

- **M. Charles Goerens**, Ancien ministre de la défense, Luxembourg,
- Contre-Amiral **Dirk van Dord**, Directeur national des armements néerlandais,
- Général de division **Jean-Pierre Herreweghe**, Directeur général adjoint, État-Major de l'Union européenne.

Mme Marion Gout, du ministère de la défense des Pays-Bas, représentant M. Cees van der Knaap, Secrétaire d'État à la défense, empêché, a prononcé une allocution, divisée en deux parties : la première, de caractère politique sur l'évolution récente des institutions de l'Union européenne à la lumière du Traité constitutionnel qui doit être soumis à ratification parlementaire et à des référendums populaires avant son entrée en vigueur, et

sur l'incidence de ce processus pour l'UEO, ses organes et l'Assemblée parlementaire ; la seconde, sur la coopération européenne en matière d'armements et sur le rôle de la nouvelle Agence européenne de défense de l'UE (AED), dont la mise en place est en cours.

En ce qui concerne le premier point, Mme Gout rappelle que le gouvernement des Pays-Bas estime que la dimension parlementaire de la PESD devrait à l'avenir être organisée sur le modèle de la COSAC et qu'il appartient, dès lors, aux membres de l'Assemblée de l'UEO de participer à l'élaboration des arrangements nécessaires.

Dans la deuxième partie, l'intervenante souligne que l'AED peut *« donner un stimulus puissant au renforcement de la coopération dans ce domaine »* et que l'Agence doit incorporer, en plus du GAEO et de l'OAE0, l'OCCAR et les principes de la Lettre d'intention/Accord-cadre sur la restructuration de l'industrie européenne de l'armement. En ce qui concerne le secteur industriel, la construction navale est un domaine où il faut intensifier la coopération, la restructuration et la consolidation, à l'instar de ce qui a déjà été réalisé dans le domaine de l'aéronautique. Les Pays-Bas, qui disposent de compétences reconnues en matière de construction et de technologies navales, sont favorables à une coopération internationale plus intense, à partir d'une démarche européenne. Pour arriver à cet objectif, et réduire le niveau de protectionnisme existant, il est indispensable de réviser l'article 296 du Traité instituant la Communauté européenne pour permettre un plus grand degré de compétition européenne en matière de production d'armements. L'exemple du consortium « Airbus » pourrait être ainsi étendu à la construction navale. La conclusion du discours est la suivante : *« Avec une stratégie offensive, nous pourrions obtenir de meilleurs résultats qu'avec nos actuelles mesures défensives »*.

Parmi les orateurs qui lui ont succédé, l'Amiral **Dirk van Dord**, Directeur national des armements des Pays-Bas, concentre son intervention sur *« la défense européenne en général et la coopération en matière d'armements, y compris au niveau de l'acquisition »*. Il rappelle que *« l'Europe doit contribuer davantage à sa propre sécurité et à sa défense »* et qu'il est nécessaire *« d'améliorer le rendement de nos investissements dans la défense européenne »*. Les initiatives nationales et la nouvelle AED de l'UE constituent les méthodes complémentaires pour atteindre ces objectifs.

L'AED, établie depuis juin 2004, a quatre fonctions principales : *« développer les capacités de défense, favoriser et accroître la coopération européenne en matière d'armements ; renforcer la base industrielle et technologique de défense européenne et créer un marché européen compétitif pour les équipements de défense ; encourager la recherche et la technologie »*.

Trois de ces quatre fonctions sont sous la responsabilité directe des DNA nationaux. L'AED est nécessaire parce que :

– *« les performances de l'Europe sont insuffisantes en matière de défense et il nous faut remédier à nos lacunes sur le plan militaire ;*

– *nous sommes incapables de donner une consistance pleine et entière à la PESD ;*

– *les États membres ne sont pas homogènes en ce qui concerne les besoins en matière de capacités, les normes, les concepts et le soutien ;*

– *l'offre et la demande sont fragmentées ;*

– *l'Agence favorisera l'interopérabilité entre les équipements militaires utilisés par les pays européens ;*

– *elle permettra de coordonner les plans de défense et de les lier à l'acquisition d'armements sur le plan multinational. La standardisation qui en résultera réduira les coûts et les prix des équipements, et leurs coûts de fonctionnement ».*

Les Pays-Bas soutiennent l'AED et considèrent qu'*« il est nécessaire, sur le plan stratégique, de renforcer la base industrielle et technologique de défense européenne »*. Cependant, il faut éviter de créer une obligation d'achat de produits européens (« Buy European »). Les États doivent pouvoir s'équiper où ils veulent et l'environnement doit devenir compétitif pour améliorer la qualité de la production européenne – il faut arriver à un marché d'armements ouvert et transparent. Cet objectif peut être atteint en limitant la portée de l'article 296 du TICE. L'harmonisation des besoins opérationnels est l'une des grandes tâches de l'Agence, qui sera aussi *« essentielle pour la compétitivité future de l'industrie de défense européenne »*. Les besoins nationaux doivent être alignés sur ceux définis par le PAEC et l'*« Objectif global »* de l'UE. L'harmonisation *« aidera les industries de défense de l'Europe à améliorer leur compétitivité et elle leur permettra de mieux se concentrer sur leurs activités de R&D »*.

L'AED *« a un rôle important à jouer en favorisant la convergence de l'offre et de la demande afin que les pays bénéficient également des effets des économies d'échelle »*. Elle doit aussi établir d'étroites relations de travail avec l'OCCAR et le GAEO. L'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement, créée en 1998, avec pour objectif majeur de *« devenir la meilleure agence d'acquisition multinationale en matière de défense »*, *« pourrait jouer un rôle utile de bureau des acquisitions pour l'Agence européenne de défense »*. Néanmoins, l'OCCAR ne doit pas être la seule source pour les acquisitions d'armements en Europe.

La mise sur pied de l'AED a des conséquences directes pour l'avenir du Groupe Armement de l'Europe occidentale. L'Action commune sur l'Agence, adoptée par le Conseil de l'UE, précise ainsi que : « *l'Agence devrait établir des relations de travail étroites avec des arrangements, groupements et organisations existants tels que la Lettre d'intention (LoI), l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR) et le Groupe Armement de l'Europe occidentale/Organisation de l'armement de l'Europe occidentale (GAEO/OAEO), en vue de l'assimilation ou de l'incorporation, le cas échéant, des principes et des pratiques pertinents* ». Dans cette optique, la présidence néerlandaise du GAEO a l'intention de proposer aux ministres de cet organe, lors de leur réunion de novembre 2004, que « *sous certaines conditions, tous les outils du GAEO soient transférés à l'AED, puis les activités du GAEO prendraient officiellement fin. L'une de ces conditions serait l'organisation en bonne et due forme des relations avec les pays du GAEO non membres de l'UE que sont la Suède et la Turquie* ».

La recherche et la technologie sont un autre aspect très important de l'armement. Les Pays-Bas ont des atouts évidents en la matière, notamment dans le domaine naval, en dépit d'une base industrielle nationale de taille modeste. Le besoin de coopérer sur les plans européen et international a été reconnu dès les années 1950, par le Royaume-Uni et la Norvège, dans le cadre de l'OTAN et des programmes EUCLID et EUROPA. Les Pays-Bas estiment que « *la collaboration est le seul moyen de s'assurer des connaissances de base suffisantes pour notre défense et notre sécurité* ». Il ne faut pas que cette expertise, acquise par la coopération, « *se disperse tandis que nous mettons sur pied l'AED* ». L'Agence a ici un rôle essentiel à jouer, dans ce domaine très complexe. « *Toutefois, nous nous devons, pour nos concitoyens et pour l'Europe, de faire preuve de détermination et de concentration* ».

Enfin, l'Amiral van Dord répondant à une question, a précisé que le transfert des acquis du GAEO à l'AED tiendra compte aussi des contributions passées de la Norvège et de la Turquie. Le degré d'association entre l'AED et les deux États relève des autorités politiques respectives. En attendant des accords définitifs à ce sujet, le GAEO peut rester opérationnel jusqu'au règlement final de cette question.

Puis, le Général de division **Jean-Pierre Herreweghe**, Directeur général adjoint, État-major de l'UE, présente les grandes lignes de l'« *Objectif global à l'horizon 2010* » de l'Union européenne. En 1999, l'UE avait fixé comme « *Objectif global* » de disposer en 2003 d'une capacité de projeter au moins 60 000 soldats, dans un délai de 60 jours, avec une durabilité d'un an minimum (OG 2003). Cette force interarmées est affectée essentiellement à l'accomplissement des missions de Petersberg. En 2003, le Conseil européen a déclaré que l'UE disposait de cette capacité opérationnelle pour accomplir toute la gamme des missions de Petersberg, à l'exception des lacunes

reconnues. Pour résorber les lacunes constatées, 13 groupes de projets travaillent aujourd'hui au sein du PAEC et un « complementary Helsinki Headline Goal » a été élaboré, portant sur les capacités de réponse rapide et sur le concept de « groupement tactique », à partir d'une initiative tripartite de l'Allemagne, de la France et du Royaume-Uni.

L'« Objectif global 2010 » répond aux objectifs politiques fixés dans la Stratégie européenne de sécurité (SES), adoptée par le Conseil européen le 12 décembre 2003. Il est en cours d'élaboration à partir des acquis de l'OG 2003 et prend en compte les lacunes encore existantes. L'OG 2010 a pour objectif principal « *de réagir par une action rapide et décisive, en appliquant une approche totalement cohérente à tout l'éventail des opérations de gestion de crise relevant du Traité sur l'Union européenne* » [Constitution]. L'OG 2010 couvre ainsi les missions prévues dans l'article 17.2 du TUE (missions de Petersberg) et les missions prévues dans la SES : « *opérations de désarmement conjointes, ainsi que l'aide aux pays tiers dans la lutte contre le terrorisme et dans les réformes en matière de sécurité* ».

Pour faire avancer ce processus, un calendrier est en cours d'élaboration, les enseignements tirés des exercices et des opérations vont être intégrés, les aspects qualitatifs sont mis en avant et une attention particulière est accordée aux questions d'interopérabilité, de déployabilité et de soutenabilité, et à celles relatives à l'équipement, aux forces et aux moyens/procédures de commandement et contrôle (C2). Un « *Headline Goal Catalogue* » sera présenté à la mi-2005.

Aux questions portant sur la transformation des capacités militaires européennes et sur les capacités excédentaires ainsi que sur le degré d'ambition européenne pour la PESD en matière de lutte contre le terrorisme et d'opérations de désarmement et sur la relation avec l'OTAN, le Général Herreweghe a répondu en soulignant que la transformation des capacités est surtout une affaire nationale, en fonction des priorités et des choix faits dans chaque État membre de l'UE. En ce qui concerne les « nouvelles missions », définies dans la SES, une coopération est en cours avec l'OTAN sur les concepts et les modalités d'action, qui prend aussi en considération les différentes perceptions qui peuvent exister au sein de chaque organisation et entre les États membres.

Quant aux relations entre l'UE et l'OTAN face aux crises internationales, le Général Herreweghe répond qu'il s'agit d'un sujet politique : ce sont les pays qui décident quelle organisation est compétente. Les deux organisations communiquent et s'informent, comme cela a été le cas lors de l'opération « Artémis », en République démocratique du Congo, où l'UE a agi en toute autonomie opérationnelle.

Enfin, s'agissant de l'apport des nouveaux États membres en termes de capacités pour l'UE et pour l'OTAN et des relations de ces dernières avec la Russie, le Général Herreweghe répond que l'UE est ouverte à la coopération en matière de sécurité et de défense avec les pays tiers candidats et non candidats à l'adhésion. Un Comité de pays contributeurs pour l'opération de l'UE en Bosnie-Herzégovine (Althea) réunit plusieurs de ces États. Le dialogue est constant avec le Canada, la Russie et l'Ukraine dans ce domaine.

La séance de l'après-midi a permis la visite du site de THALES Nederland, suivie d'une visite à la Force de réaction de l'OTAN à Münster, commentée par des exposés des officiers du Corps germano-néerlandais.

Vendredi 17 septembre 2004

La deuxième session a été consacrée à l'Agence européenne de défense (AED) (Président : M. John Wilkinson (Royaume-Uni), président de la Commission de défense de l'Assemblée).

Les orateurs étaient :

– **M. Francis Gevers**, Chef, Secrétariat armement du GAEO, Bruxelles,

– **M. Arto Koski**, Directeur général adjoint, Ministère de la défense, Finlande,

– **M. Joseph Prieur**, Direction générale de la recherche, Commission européenne.

M. Francis Gevers, Chef du Secrétariat armement, GAEO, a mis en évidence les inconvénients et les avantages de l'approche intergouvernementale dans le domaine de la coopération en matière d'armements. Les expériences du Groupe européen indépendant de programmes (GEIP) [1976-1992], du GAEO et de l'OAE0 montrent les limites de cette forme de coopération dès lors qu'il s'agit de programmes de grande envergure dont les enjeux industriels, technologiques et financiers sont importants pour chacun des pays participants. Cependant, si la volonté politique est forte et si les objectifs sont bien définis en commun, on peut arriver à progresser, comme c'est le cas avec l'OCCAR et la Lettre d'intention. C'est un processus complexe, plutôt lent et hésitant. L'AED est trop marquée par l'approche intergouvernementale pour introduire un changement radical dans la coopération européenne en matière d'armements,

mais elle a le potentiel pour l'améliorer et l'intensifier. Ceci ne sera néanmoins possible que si les États membres s'accordent sur un plus grand partage de souveraineté que par le passé, ce qui nécessite un degré élevé de confiance mutuelle.

M. Joseph Prieur, Direction générale de la recherche, Commission européenne, quant à lui, a présenté le Programme européen de recherche sur la sécurité (PERS), adopté par la CE et qui doit être mis en œuvre à partir de cette année. Le PERS a été élaboré par un Groupe de personnalités (GP), composé de représentants politiques, de membres du Parlement européen et de représentants de l'industrie, de la recherche et des universités, et il a été formalisé dans une communication de la Commission européenne intitulée « Recherche sur la sécurité – les prochaines étapes ». Le Programme débute par une « Action préparatoire de recherche sur la sécurité » (2004-2006).

Les objectifs principaux du PERS sont les suivants :

– *« Développer une culture européenne de la sécurité appuyée sur une industrie crédible ;*

– *développer les synergies entre recherches civile et militaire et secteurs public et privé ;*

– *assurer la cohérence et la coordination des efforts pour réduire la fragmentation et éliminer les duplications ;*

– *assurer l'interopérabilité et la mise en réseau des systèmes ;*

– *investir plus dans la technologie au service de la sécurité et contribuer à l'objectif des 3 % du PIB [européen] pour la recherche ».*

Le rapport du Groupe des personnalités sur le PERS, première étape de ce processus, comporte une série de recommandations visant à :

– *« Coordonner les efforts de recherche à tous les niveaux : communautaire, intergouvernemental, national ;*

– *combler le fossé entre recherche civile et militaire en matière de sécurité et de défense ;*

– *établir un Comité consultatif de recherche sur la sécurité ;*

– *lancer un programme européen de recherche sur la sécurité (PERS) ».*

Dans sa Communication, adoptée le 7 septembre 2004, la Commission souscrit à l'esprit des recommandations du GP et détermine quatre domaines d'action :

– « Consultation et coopération avec les parties concernées : à travers la mise en place d'un Comité consultatif de recherche sur la sécurité, ayant pour fonction de donner des avis sur le contenu du PERS et sa mise en œuvre, d'établir les besoins des utilisateurs et d'encourager la coopération entre États membres (propriété intellectuelle, classification et protection des informations) et la coordination du PERS avec d'autres activités de recherche au niveau national, communautaire, intergouvernemental ou international ;

– le PERS : début 2005, un projet de PERS doit être déposé précisant le contenu, le financement et le cadre institutionnel du programme. Celui-ci doit disposer d'un niveau approprié de ressources, supplémentaire à tout financement existant, pour contribuer ainsi à l'objectif, fixé à Lisbonne, de 3 % du PIB pour la recherche. Le PERS doit aussi faire l'objet d'un large consensus interinstitutionnel ;

– un montage institutionnel efficace : il s'agit de prendre en compte les exigences de la PESC et de la PESD et des autres politiques de la Commission liées à la sécurité, et de développer la coopération et les synergies avec l'AED ;

– une structure de gouvernance appropriée : ceci vise à établir des mécanismes de gestion efficace du PERS en consultation avec les États membres et les parties concernées, en utilisant l'expérience de la Commission dans la gestion des programmes de R&D, et à mettre en place des contrats souples et des règles de participation et de financement en consultation avec les parties concernées et en utilisant l'expérience future de l'Action préparatoire ».

L'Action préparatoire de recherche sur la sécurité (PASR) est une initiative de la Commission, qui se situe en dehors du programme-cadre de recherche communautaire (FP6), mais dont les procédures sont adaptées du FP6. Sa durée prévue est de trois ans (2004-2006) et elle est dotée d'un budget estimé à 65 millions d'euros (dont 15 millions pour 2004), dont 75 % de financement communautaire. L'Action porte sur deux types d'activités : les projets et les activités de soutien.

Les priorités pour les projets sont : la reconnaissance des situations, la sécurité et la protection des systèmes en réseau, la protection contre le terrorisme (y compris le bioterrorisme), la gestion des crises et l'interopérabilité et les systèmes intégrés pour l'information et la communication. Les projets couvrent une durée d'un à deux ans, ils sont ciblés

sur des missions, doivent produire des résultats tangibles et être multidisciplinaires, impliquer les utilisateurs et porter sur une ou plusieurs priorités.

Les activités de soutien, dont la durée est de six mois à trois ans, couvrent la standardisation, la dissémination, la diffusion, l'information et la promotion, ainsi que la coordination et la mise en réseau, et une feuille de route est établie pour la recherche concernant les missions prioritaires.

Dans le cadre de la PASR 2004 (appel ouvert du 31 mars au 23 juin), 179 propositions ont été reçues, dont 173 recevables (123 projets et 50 activités de soutien). Au stade final, après évaluation par les États membres, sept projets et cinq activités ont été retenus pour négociation. Les projets sont les suivants :

TERASEC : détection d'armes et explosifs cachés ;

IMPACT : intégration des capacités technologiques NRBC européennes ;

CRIMSON : système de gestion de crise ;

SUPHICE : fourniture à la demande de communications sécurisées ;

ASTRO+ : intégration d'observations terrestres et spatiales à l'appui d'opérations de sécurité ;

ISCAPS : surveillance de zones avec foules exposées à des attaques terroristes ;

VITA : protection d'infrastructures critiques – méthodes et démonstration de scénarios dans le secteur de l'énergie.

Les cinq activités de soutien sont les suivantes :

CREW et GEODATA : étude d'un système d'alerte précoce pour gestion de crise, utilisant des données géospatiales et le développement d'un GeoToolBox ;

ESSRT : feuille de route générale pour la recherche sur la sécurité ;

TIARA : amélioration de la gestion de crise en Europe dans le secteur nucléaire ;

SENTRE : plan stratégique pour la recherche technologique en matière de sécurité.

La signature des contrats sur les projets et les activités de soutien est prévue pour la fin de l'année, entre novembre et décembre 2004. Les phases suivantes de ce processus seront : la mise en œuvre concrète de la PARS (2004-2006), l'établissement d'un Comité consultatif de recherche sur la sécurité, le lancement d'une consultation au niveau européen avec toutes les parties concernées par la recherche en la matière, la préparation du futur PERS (2005-2006) et le développement de la coopération et les synergies avec l'AED.

Enfin, la troisième session a permis de traiter le dernier thème de la Conférence : « la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) ».

Les orateurs suivants se sont exprimés :

– **M. Martin Hill**, Vice-Président Défense, Direction Programmes européens, THALES,

– **M. Bill Giles**, Directeur général Europe, BAE Systems,

– **M. Scott Harris**, Président, Europe continentale, Lockheed Martin,

– **M. Denis Verret**, Senior Vice-Président, Opérations et ventes, EADS international (European Aeronautic Defence and Space Company) – Affaires politiques.

M. Martin Hill, Vice-Président Défense, Direction programmes européens – THALES, présente un point de vue industriel sur l'AED, sur les perspectives en matière de coopération européenne dans le domaine des armements et sur l'avenir de la BITD. La société THALES a une dimension européenne et internationale tout en préservant les spécificités nationales de chacune de ses composantes, selon le concept de « multi-domesticité ».

THALES, qui a constamment soutenu l'idée d'une Agence européenne de défense, considère qu'elle « sera le moteur du développement futur des programmes de recherche en Europe et, à ce titre, elle jouera un rôle clé dans l'évolution de la BITD ». L'AED a le potentiel pour revitaliser le PAEC, qui semble stagner depuis deux ans. Les industriels européens de la défense « voudraient que des décisions soient prises sur les lacunes reconnues en matière de capacités et, le cas échéant, que de véritables programmes soient lancés, qu'il s'agisse de recherche dans des domaines précis ou de la mise au point de produits ». Pour faire aboutir ce processus, THALES a déjà pris contact avec le directeur de l'AED en lui présentant des propositions sur des sujets tels que l'espace, l'interopérabilité, la surveillance et la

formation/entraînement. L'Agence peut contribuer à éviter la duplication des efforts en matière de recherche et d'équipements et *« du fait qu'elle aura une vue globale des besoins capacitaires de tous les pays, elle sera à même de coordonner les efforts et d'orienter plusieurs pays vers des programmes communs uniques. Ce sera le point de convergence des connaissances et elle actera les technologies clés considérées comme stratégiques pour l'avenir de la sécurité européenne »*. Ainsi, *« si l'on veut que l'Agence soit efficace, elle devra avoir accès à la base industrielle »*.

En matière de coopération, il faut souligner qu'aujourd'hui, l'essentiel des dépenses de défense obéit à une logique nationale. *« Les programmes sont nationaux et l'industrie tend à se tourner vers les consommateurs nationaux, même si, le plus souvent, l'internalisation des entreprises est très poussée, qu'il s'agisse de leur organisation, des ventes ou du chiffre d'affaires »*. Dans le passé, les commandes nationales correspondaient, pour chaque pays, au niveau de capacités désiré, mais la réduction des budgets conduit à *« la fragmentation de la clientèle et au protectionnisme, ces facteurs privant les consommateurs et l'industrie des avantages d'une grande échelle »*. Il est évident, dans ce cas, que la majorité des États ne peut plus tout assurer dans le seul cadre national car les systèmes d'armes modernes, complexes, sont de plus en plus chers. La réponse réside dans la coopération. *« Les pays montent de plus en plus d'opérations en commun »* et *« comme il devient de plus en plus évident que les pays européens ont besoin de collaborer, le cadre de l'AED devrait constituer un excellent moyen de développer de tels programmes »*.

En ce qui concerne la BITD, *« l'Agence a un rôle clé à jouer en ce qui concerne la mise sur pied et le soutien de la base industrielle en Europe »*. Dans ce domaine, il y a plusieurs tâches à accomplir :

– *« abattre les barrières commerciales existantes et favoriser une plus grande ouverture à la concurrence au niveau des acquisitions nationales ;*

– *s'appuyer, dans la mesure du possible, sur les organismes existants afin que l'excellence des travaux menés par des organisations telles que le GAEO et l'OAEO soit pleinement exploitée ;*

– *fournir des orientations en vue du développement de l'industrie de défense européenne. Dans les années à venir, les secteurs terrestre et naval devront être restructurés de manière à créer des entreprises européennes suffisamment importantes pour investir dans les programmes de développement futurs ;*

– *établir une meilleure pratique européenne en matière d'acquisition pour permettre de venir à bout des restrictions nationales et rassurer les pays sur la sécurité de l'approvisionnement ;*

– *garantir des échanges transatlantiques équitables : l'industrie en Europe est soumise à une concurrence très rude des États-Unis. Si les gouvernants ou les industriels de l'Europe ne souhaitent pas l'édification d'une forteresse Europe, ils ne veulent pas pour autant que les technologies indigènes de défense soient dépassées, ni tombées dans un état de dépendance vis-à-vis des technologies étrangères, notamment dans les domaines où les conditions des transferts de technologies sont très restrictives ;*

– *développer et élargir les objectifs de la LdI, à savoir déterminer un cadre pour faciliter la restructuration de l'industrie de défense en Europe. Les industriels escomptent des résultats plus concrets dans les domaines en cause, notamment le transit à travers l'UE, les exportations, et la sécurité de l'approvisionnement. Cela pourrait favoriser le lancement rapide de nouveaux programmes de coopération ;*

– *influer sur la mise en oeuvre du Livre vert sur les marchés publics de la défense élaboré par la Commission européenne, compte tenu des besoins spécifiques de la défense. »*

En conclusion, M. Hill souligne que l'objectif principal à atteindre doit être que *« l'Europe développe et conserve une capacité technique suffisante pour pouvoir produire et être à même de suivre la stratégie souhaitée dans le domaine de la sécurité. Les pays doivent avoir conscience que leurs besoins nationaux sont pleinement satisfaits, au même titre que tout besoin européen. Le marché européen des équipements de défense doit être créé afin de permettre à une BITD européenne de se développer et de prospérer, et de trouver sa place dans le monde en tant que pôle d'excellence européen. »*

Puis, **M. Bill Giles**, Directeur général Europe, BAE Systems, est intervenu en donnant un aperçu sur cette société britannique, présente aussi aux États-Unis et en Europe par le biais de ses filiales et de sa coopération avec d'autres compagnies européennes des secteurs civils de la défense.

Au Royaume-Uni, BAE Systems est le leader dans les secteurs aérien (*Eurofighter, Nimrod, Hawk*), naval et terrestre, y compris en matière de commandement, conduite des opérations, communications, informatique, renseignement, surveillance et reconnaissance (C4ISR) et de « solution et soutien clientèle ».

BAE Systems US (États-Unis) représente 25 % du chiffre d'affaires et du personnel. C'est une entreprise de haute technologie, qui sous-traite en général des systèmes d'information, de planification de mission, de sécurité, etc. Le marché américain n'est pas seulement dynamique et en expansion : les termes de l'échange aux États-Unis sont meilleurs tant du point de vue du rendement que de l'équilibre des risques entre le gouvernement et le monde de l'industrie. C'est là un élément important d'une base industrielle saine : les entreprises privées doivent avoir de bons résultats pour les actionnaires et attirer les personnels spécialisés les plus qualifiés.

En Europe, BAE Systems est engagée dans plusieurs projets en coopération :

MBDA pour les systèmes de missile avec EADS et *Finmeccanica* ;

AMS pour les systèmes terrestres et navals avec *Finmeccanica*. Nous projetons d'en faire une nouvelle entreprise, *Eurosystems*, qui couvrira également les C4ISR et l'avionique ;

Atlas Elektronik en Allemagne ;

35 % de parts dans l'entreprise *Saab* ;

20 % de parts dans *Airbus* ;

divers programmes menés en collaboration, dont l'*Eurofighter Typhoon* et l'A400M.

A propos de la BITD, M. Giles souligne que c'est le résultat d'investissements dans la R&T (domaine où les Européens doivent faire porter leur effort) et d'une demande de production nationale et sur les marchés à l'exportation. Elle fournit une capacité militaire, l'avantage supplémentaire étant la sécurité de l'approvisionnement, un emploi de haute qualité, et une base technologique très dynamique, utile à une économie du savoir. Pour obtenir des résultats, elle doit être compétitive. A l'échelle européenne, « *les entreprises transnationales, la multi-domesticité et les co-entreprises s'intéressent toutes aux marchés nationaux, dont la plupart sont protégés s'ils ont une capacité industrielle nationale endogène. Le Royaume-Uni a favorisé la concurrence internationale, même si ses entreprises estiment qu'il n'a pas été suffisamment attentif à sa base industrielle. Il a mis l'accent sur les investissements étrangers, ce qui est une bonne chose s'il soutient la base. Mais nous avons vu des entreprises monter des opérations à court terme en important les techniciens qui partaient en fin de contrat. Cela nuit à la base technologique qui, en fin de compte, est une affaire de ressources humaines. Le Royaume-Uni n'est pas parvenu non plus à instaurer des échanges à double sens entre les deux rives de l'Atlantique et à l'intérieur de l'Europe.* »

L'AED a pour mandat de créer et de développer les conditions nécessaires à la mise en place d'une BITDE et d'un marché européen des équipements de défense compétitif. Ces deux éléments sont en fait indissociables. Nous constatons aujourd'hui de graves insuffisances en raison de la petitesse de l'échelle – double emploi en matière de R&T, cycles de production courts. Les programmes menés en coopération sont utiles, mais il ne s'agit que de grands programmes, lents et difficiles à mettre en place. Comme il est peu probable que les budgets de défense augmentent maintenant, il convient de se concentrer sur la rationalisation de la production. L'État-major de l'UE, l'AED et l'OTAN travaillent sur des objectifs de capacités militaires ; du côté des équipements, il convient d'encourager une plus grande efficacité économique. C'est pourquoi au-delà des programmes et de la R&T menés en collaboration – pour lesquels l'AED devrait être dotée d'un budget de recherche stratégique – il faut un régime de marché qui admette la possibilité pour les entreprises de faire des appels d'offres au-delà des frontières et d'être sélectionnées pour des contrats de défense de manière courante, et non à titre exceptionnel. Et ce principe devrait s'appliquer à tous les niveaux – pour les petits comme pour les gros contrats, les contrats principaux, les sous-systèmes, le soutien, etc.

Il faut aussi prendre en considération le fait que les États membres ont des budgets nationaux, des forces armées nationales et des besoins en matière d'équipements. Il s'agit donc de travailler dans un environnement où les États membres sont les clients. Mais ceux-ci pourraient avoir besoin de se consulter avant de lancer des appels d'offres en vue de fédérer la demande et de laisser un gouvernement conduire la procédure d'acquisition au nom des autres, en respectant des règles convenues. C'est là que l'AED pourrait jouer un rôle utile de centre d'information concernant ces besoins et élaborer des accords types régissant les acquisitions. Quatre aspects sont à prendre en compte ici :

– le droit de se faire concurrence : les États membres pourraient se mettre d'accord pour autoriser la concurrence directe et inviter toute entreprise positionnée sur le marché européen des équipements de défense (EDEM) à soumissionner en acceptant des règles équitables pour la sélection des sous-traitants. Ils pourraient être libres également d'inviter des industries hors de l'EDEM ;

– dans la zone du marché, toutes les conditions relatives au juste retour devraient être bannies – c'est en effet l'ennemi de l'efficacité économique. Cela n'empêcherait pas les industries de rechercher des partenariats, sur le plan local, avec des entreprises situées dans les pays membres ;

– les subventions aux entreprises et organes gouvernementaux devraient être interdites – il doit y avoir égalité de traitement ;

– la sécurité de l’approvisionnement est une question importante, mais ce ne doit pas être un sujet de préoccupation au sein de l’UE. Les pays devraient avoir leur propre point de vue sur la sécurité des fournisseurs extérieurs.

Le contrôle final de l’observation de ces règles devrait continuer d’être exercé au sein des États membres, selon l’exemple du Code de conduite de l’UE en matière d’exportation d’armements. *« Les États peuvent ne pas respecter le Code s’ils le souhaitent. Mais dans la pratique, ils sont soumis à la pression de leurs pairs et aux critiques de l’opinion publique. La transparence du comportement est une puissante motivation à bien se conduire. »* L’AED pourrait se voir confier la tâche de surveiller l’application de ces préceptes.

En conclusion, M. Giles souligne que *« la BITD en Europe est très compétente. Elle mérite davantage d’investissements, et de meilleures conditions de vente sont la clé de sa réussite. Mais le concept d’une BITD européenne n’a guère de sens s’il concerne des marchés nationaux peu coordonnés, ou des marchés fermés qui ont une capacité propre. Cela vaut surtout pour la chaîne d’approvisionnement. Il faut définir de toute urgence un concept à la fois pour exploiter la demande et pour l’élargir. Il convient d’ouvrir un débat réaliste et constructif pour définir la manière d’avancer dans ces domaines. Pour les industriels la nécessité de progresser est urgente. L’Union devrait retirer des avantages substantiels d’un marché plus ouvert et transparent »*.

M. Scott Harris, en sa qualité de Président pour l’Europe continentale de Lockheed Martin, a donné le point de vue d’un industriel des États-Unis et abordé la question des opportunités et des perspectives de la coopération transatlantique en matière d’équipements de défense. Les relations transatlantiques de sécurité et de défense traversent aujourd’hui une phase de transition où les engagements existants sont mis à l’épreuve et redéfinis. Le triangle États-Unis-OTAN-Union européenne, qui est à la base de cette relation, connaît de multiples tensions dues à des perceptions et comportements différents face aux questions institutionnelles (la Constitution européenne, la défense européenne), technologiques et commerciales (y compris l’écart capacitaire entre alliés) et par rapport aux crises actuelles (Irak, Afghanistan, Balkans, Moyen-Orient, terrorisme).

L’investissement américain dans la défense représente plus du tiers des dépenses mondiales dans ce domaine, que ce soit en équipements ou en R&D. Ceci rend le marché américain très attractif pour les compagnies

étrangères du secteur, au premier rang desquelles les entreprises européennes. Les États-Unis sont aussi très présents sur le marché européen, mais pour construire un véritable marché transatlantique de la défense, il faudra apporter des réponses concrètes à certaines questions pressantes, notamment du côté européen :

- absence de moyens : les budgets ne correspondent pas aux besoins et les réformes militaires ne vont pas suffisamment loin ;

- inefficacité : il n’y a pas d’harmonisation des besoins et les obstacles à la concurrence demeurent importants ;

- politique : champions nationaux contre partenariats industriels ; tensions transatlantiques ; la technologie en tant que ressource commune ou moyen national ?

La réalité du marché transatlantique d’aujourd’hui est la suivante :

- les besoins du marché américain détermineront les stratégies industrielles ;

- les budgets européens ne suffiront pas à soutenir l’industrie européenne – l’accès aux États-Unis est capital, de même que la poursuite de la consolidation ;

- la globalisation de l’industrie de la défense se poursuit, mais les obstacles politiques demeurent importants sur les deux rives de l’Atlantique ;

- les États-Unis et l’Europe ont besoin d’un marché intégré.

La société Lockheed Martin, de son côté, est ouverte à des partenariats et à la coopération avec l’Europe et au niveau international, comme l’attestent les programmes Joint Strike Fighter, MEADS, l’hélicoptère US-101 (avec le constructeur aéronautique brésilien EMBRAER), l’avion de surveillance maritime Deepwater/CN-235, l’ACS (Aerial Common Sensor) ou l’avion de transport C-27J, par exemple.

Enfin, **M. Denis Verret**, Senior Vice-Président – Opérations et ventes – EADS International – Affaires Politiques, a axé son intervention sur l’état actuel de la BITD en Europe et sur le rôle de l’AED dans ce domaine. La BITD est une base industrielle qu’il faut renforcer, protéger, consolider. Mais c’est aussi et surtout un projet dynamique, industriel et technologique, destiné à s’adapter en permanence pour répondre aux besoins capacitaires des forces armées européennes, à l’heure où les doctrines d’emploi connaissent des transformations importantes et où l’interopérabilité des forces est devenue le maître mot. Deux idées majeures sont pertinentes dans ce contexte :

– la première est que la dynamique de la BITD européenne n'est pas égale dans tous les secteurs : la BITD – dans son état actuel – se caractérise avant tout par la disparité des niveaux d'intégration et de compétitivité selon les secteurs concernés. La raison de cette disparité est que la bonne recette « consolidation industrielle + programmes en coopération », qui a fait – et continue de faire – ses preuves dans la plus grande partie du domaine aéronautique et spatial, n'est pas appliquée partout de la même manière, notamment dans les autres secteurs, naval et terrestre ;

– la deuxième idée, qui découle de la première, est que la création de l'Agence européenne de défense est certes une excellente nouvelle, mais qu'il faut maintenant que cette Agence joue un rôle moteur dans la transformation de la BITD, c'est-à-dire qu'elle invite les États membres à tout faire pour que cette BITD soit en mesure de remplir pleinement sa fonction au regard de la demande en solutions capacitaires pour répondre de façon compétitive aux besoins exprimés par les forces armées européennes.

Concernant le premier point, M. Verret souligne que l'industrie européenne aéronautique et spatiale connaît un niveau d'intégration avancé qui contribue directement à sa compétitivité. Dans la plupart des branches d'activité, cette intégration s'est faite autour d'un principe-clé : celui de la combinaison « consolidation industrielle plus programmes européens structurants ». Exemple : Airbus ; Airbus Military ; Eurocopter ; MBDA. Les programmes ont stimulé les consolidations. Celles-ci ont amélioré la compétitivité des programmes. Ces exemples de réussites industrielles parlent d'eux-mêmes : dans chacun de ces domaines (avions commerciaux, avions de transport militaire et ravitailleurs, hélicoptères, missiles), l'industrie européenne est aujourd'hui en mesure de faire face à la concurrence américaine et parvient même à surpasser cette dernière.

Pour autant, dans le domaine aéronautique et spatial lui-même, la recette « consolidation plus programmes » n'a pas toujours été complètement mise en œuvre. Dans certains cas, le programme en coopération était au rendez-vous, mais la consolidation industrielle a fait défaut : c'est l'histoire d'Ariane, qui vient heureusement de connaître la phase nécessaire de consolidation compétitive puisque la maîtrise d'œuvre industrielle a été confiée à EADS, qui a pu en retour s'engager sur une réduction des coûts de 50 % par rapport au devis d'origine d'Ariane 5.

Dans d'autres cas, la consolidation industrielle s'est faite sans programmes structurants et n'a pas encore été menée à son terme, même si elle progresse à l'évidence. C'est le cas des satellites : Astrium avait été créé dans l'espoir de lancer les programmes européens structurants Horus, Helios, Trimilcom, qui n'ont finalement pas vu le jour en tant que programmes coopératifs. La consolidation se poursuit néanmoins avec la création

d'Alcatel Alenia Spazio et des programmes connus tels que Galileo, qui facilitent la coopération compétitive entre les deux groupements européens du spatial.

Dans le domaine des avions de combat enfin, la recette « consolidation plus programmes » n'a pas du tout été appliquée puisque l'Europe est divisée par l'existence de trois programmes différents, avec les conséquences que l'on connaît en termes de pénétration du marché européen par des solutions américaines et d'affaiblissement relatif à l'exportation. Les programmes de démonstrateurs d'UCAV et d'UAV lancés par la France et très bien accueillis par de nouveaux partenaires européens sont cependant de bon augure. Ils préfigurent, espère l'orateur, une restructuration de notre industrie des avions de combat dès que cela sera possible. Même si la situation n'est pas homogène, le secteur aérospatial européen dispose d'une avance importante en termes de consolidation basée sur des programmes structurants que ne connaissent pas encore les secteurs naval et terrestre.

En effet, dans ces secteurs, le processus d'intégration n'a pas encore réellement débuté. Mais les choses bougent heureusement, surtout dans le domaine naval. Le secteur de l'armement terrestre se caractérise par un éclatement du tissu industriel et l'absence de grands programmes européens.

Ce n'est donc pas une surprise si cette situation favorise la prise de participation par investisseurs étrangers, comme l'atteste l'affaire Alvis : General Dynamics (États-Unis) avait déjà pris le contrôle dans le secteur de l'armement terrestre de Steyr en Autriche, de Mowag en Suisse, et de Santa Barbara en Espagne. On pourrait ajouter le rachat par le groupe Carlyle (à travers sa filiale United Defense) de l'activité armement terrestre du groupe suédois Bofors ; le suédois Alvis était la nouvelle proie désignée pour General Dynamics, mais la réaction de BAE Systems y a fait barrage. Ce dernier épisode est une bonne nouvelle du point de vue de la BITD européenne.

Dans le secteur naval, on ressent la nécessité et l'urgence d'un regroupement ; on parle d'« EADS naval », d'« Airbus naval ». Des perspectives de consolidation et des programmes apparaissent, même si ces derniers (le porte-avions franco-britannique et la frégate multi-missions franco-italienne FREMM) ne semblent pas coïncider avec les hypothèses actuelles de consolidation (plutôt franco-germano-espagnole).

Cependant, il faudra, pour que ce processus aboutisse, que les consolidations soient initialement nationales, mais surtout qu'elles préparent scrupuleusement l'étape suivante, celle de l'eupéanisation. EADS entend y contribuer. A défaut de programme structurant permettant de constituer l'indispensable noyau dur franco-allemand, celui-ci ne pourra, selon l'orateur,

voir le jour qu'avec la forte implication d'un groupe franco-allemand tel que EADS. Nous nous engageons dans cette voie.

A propos du rôle de l'Agence de l'Union européenne, M. Verret considère que sans consolidation industrielle et sans programmes structurants (l'un alimentant l'autre et vice-versa), la BITD européenne ne sera pas – face à la concurrence américaine – en mesure de proposer des solutions capacitaires modernes et compétitives permettant aux forces armées européennes de remplir pleinement les missions qui leur sont confiées.

Les programmes structurants ne doivent pas présider à la fondation des groupes européens. Ils doivent se renouveler au gré des besoins des armées. En tant qu'institution ayant vocation à jouer un rôle moteur dans cette transformation de la BITD européenne, l'Agence européenne de défense doit inciter fortement ses États membres à mettre en œuvre les quatre principes fondamentaux suivants :

– le principe de non-duplication de lancement de nouvelles solutions européennes : l'Agence doit veiller à ce que les États ne développent pas seuls ou à plusieurs des solutions capacitaires déjà proposées par d'autres partenaires européens. Ainsi, l'Agence devra absolument s'assurer qu'aucun nouveau programme n'est lancé au seul plan national sans avoir, au préalable, vérifié la position des partenaires européens susceptibles d'être intéressés ;

– la garantie d'accès aux meilleures solutions capacitaires et technologiques : c'est le corollaire du principe précédent. Pour que les États acceptent de ne pas dupliquer des solutions existantes, il leur faut une garantie d'accès à ces solutions (au plan technologique et capacitaire), sans aucune restriction afin de garantir leur sécurité d'approvisionnement. Cette « clause de la nation la plus favorisée » est un avantage majeur que les États européens doivent se consentir mutuellement et qui marque une différence considérable par rapport aux restrictions en vigueur outre-Atlantique en termes d'accès aux meilleures technologies et capacités militaires. Cet avantage comparatif est d'autant plus fort que les restrictions américaines en matière de transferts de technologies provoquent un agacement de plus en plus visible parmi les partenaires privilégiés des États-Unis, dont le Royaume-Uni ;

– l'ouverture des marchés nationaux aux solutions européennes : l'invocation du slogan de préférence européenne cache souvent une préférence nationale, c'est-à-dire une protection de l'emploi en invoquant de manière abusive un « intérêt essentiel de sécurité » (termes de l'article 296 du TCE). C'est une source d'inefficacité de la dépense de défense. Il est donc primordial de garantir une ouverture des marchés nationaux européens aux solutions européennes et de permettre ainsi la création de centres de compétence, gages de compétitivité et d'interdépendance. L'Agence européenne de défense

devrait, à cet égard, proposer un code de conduite pour l'article 296 et veiller à ce que sa mise en œuvre soit homogène ;

– parce que la situation actuelle est extrêmement déséquilibrée, l'Agence devrait être chargée par ses États membres de conduire le dialogue transatlantique afin d'obtenir une réciprocité effective d'accès au marché, aux technologies et aux capacités développées de part et d'autre de l'Atlantique. A cet égard, l'Agence pourrait avoir pour mission de rassembler et publier des informations relatives aux échanges transatlantiques et aux investissements dans le domaine de l'armement afin d'établir des comparaisons en toute transparence.

L'Agence doit aussi contribuer à une meilleure transparence sur les niveaux d'effort des dépenses à travers l'Europe, pour soutenir un partage plus équilibré du « fardeau » correspondant à la stratégie européenne de défense. Enfin, l'objectif d'ouverture réciproque des marchés dans le cadre des échanges transatlantiques ne doit pas pour autant conduire les Européens à baisser la garde les premiers. Les prises de participation de sociétés ou de fonds de pension américains dans l'industrie de défense européenne doivent les inciter à la plus grande vigilance.

Les États européens devraient en particulier harmoniser leurs législations de contrôle des investissements étrangers : à l'heure où l'industrie européenne se consolide via la création de groupes transnationaux, les mesures de protection purement nationales ne suffisent plus. Si le contrôle des investissements étrangers dans les secteurs jugés stratégiques n'est pas homogène en Europe, la sécurité d'approvisionnement d'un groupe industriel – et donc de ses clients – peut être menacée. Il est de ce fait primordial de réfléchir à la mise en place d'un dispositif commun pour protéger ce qui doit l'être.

Au-delà des principes fondamentaux de fonctionnement du marché européen de la défense que l'Agence devrait promouvoir, celle-ci doit non seulement veiller à la bonne gouvernance des États membres en matière de programmes et d'ouverture des marchés, mais doit également stimuler elle-même le lancement de programmes en coopération permettant de combler les lacunes capacitaires des armées européennes. L'Action commune créant l'Agence européenne de défense prévoit que celle-ci puisse abriter des programmes ad hoc financés par les États.

Certains auront vocation à rassembler tous les États membres (programmes d'infrastructure du type satellites de communications militaires ou flotte commune de combat SAR), d'autres ne réuniront que quelques États directement intéressés par le développement et l'acquisition d'une capacité leur faisant défaut. Dans les deux cas, l'Agence devra faciliter l'expression et

la convergence des besoins et la compatibilité des calendriers d'acquisition. Elle devra exécuter les promesses du processus ECAP en stimulant le lancement de programmes capacitaires réunissant les membres dans leur totalité ou partiellement.

L'Agence devra également servir de catalyseur pour les programmes de R & T, c'est-à-dire pour la préparation de l'avenir. Elle devra identifier les technologies stratégiques pour l'Europe, les fossés technologiques existants et lancer en conséquence les programmes de R&T requis avec les budgets correspondants. Le partage des efforts de la R&T de défense doit être le point de départ de l'Union européenne de sécurité et de défense (UESD), puisqu'il témoigne de la volonté irréversible de préparer l'avenir ensemble.

M. Verret souligne, en guise de conclusion, qu'« *une agence européenne de défense dotée d'une véritable autorité morale et financière pourra jouer un rôle clé dans le renforcement de la BITD européenne. L'autorité financière est plus incertaine : l'Agence pourra certes abriter des programmes ad hoc financés par les États membres, mais il n'en demeure pas moins que son budget détenu en propre pour lancer des projets de recherche reste très insuffisant. Small n'est pas toujours beautiful* ».

Les conclusions des trois sessions ont été présentées par M. John Wilkinson, président de la Commission de défense de l'Assemblée, avant que MM. Marcel Glesener, Président de l'Assemblée de l'UEO et Bart van Winsen, Vice-Président de l'Assemblée de l'UEO, prononcent les allocutions de clôture de la Conférence.

Ont participé aux travaux de la Conférence d'Enschede, **M. Jean-Guy Branger**, sénateur (Charente-Maritime - UMP), **Mme Josette Durrieu**, sénateur (Hautes-Pyrénées - Soc), **M. Philippe Nachbar**, sénateur (Meurthe-et-Moselle - UMP), ainsi que **MM. Marc Reymann**, député (Bas-Rhin - UMP) et **Rudy Salles**, député (Alpes-Maritimes - UDF).

CHAPITRE II

RÉUNIONS DE BRUXELLES ET COMMÉMORATION DU 50ÈME ANNIVERSAIRE DES ACCORDS DE PARIS MODIFIANT LE TRAITÉ DE BRUXELLES ET INSTITUANT L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE

Bruxelles et Paris – 20 au 22 octobre 2004

A. CONFÉRENCE INTERPARLEMENTAIRE AU SÉNAT DE BELGIQUE – Bruxelles, le 20 octobre 2004

Une Conférence interparlementaire célébrant le 50^{ème} anniversaire de la signature, le 23 octobre 1954, des Accords de Paris modifiant le Traité de Bruxelles de 1948 et créant l'Assemblée de l'UEO, s'est tenue le mercredi 20 octobre 2004 au Sénat de Belgique à l'invitation de Madame Anne-Marie Lizin, Présidente du Sénat.

La Conférence s'était proposée de traiter, en ce 50^{ème} anniversaire, du thème « D'une défense collective à une défense commune ? La sécurité et la défense européennes à l'ère du terrorisme international ».

La séance du matin, consacrée à « **l'avenir de la défense collective européenne** », a permis d'entendre des allocutions de :

- **Mme Anne-Marie Lizin**, Présidente du Sénat de Belgique ;
- **M. Herman De Croo**, Président de la Chambre des Représentants ;
- **M. Stef Goris**, Président de la délégation belge à l'Assemblée de l'UEO ;
- **M. Marcel Glesener**, Président de l'Assemblée de l'UEO ;
- **M. Janusz Onyszkiewicz**, Vice-Président du Parlement européen;
- **M. Jan Dirk Blaauw**, ancien Président de l'Assemblée du Parlement européen.

Le Président de l'Assemblée, **M. Marcel Glesener** (Luxembourg, groupe fédéré), a observé que les Accords de Paris de 1954 ont créé le Traité et une organisation qui conserve toute sa pertinence pour l'avenir. Le Traité de Bruxelles modifié est composé d'un nombre succinct d'articles vitaux qui abordent des questions cruciales, tandis que le Traité constitutionnel compte environ 40 articles, sans toutefois couvrir la totalité des domaines relevant du Traité de Bruxelles modifié. Ce dernier inclut une clause d'assistance mutuelle inconditionnelle, une disposition concernant les relations générales avec l'OTAN et prévoit un contrôle démocratique fondé sur une Assemblée interparlementaire.

Il a rappelé que le Traité initial de 1948 a déjà imposé aux États signataires l'obligation de se porter mutuellement assistance pour faire face à toute politique d'agression et qu'il comporte une disposition d'engagement « d'assistance mutuelle inconditionnelle ». Il est indéniable qu'il a contribué à forger la volonté des États-Unis de lier leur sécurité à celle de l'Europe par le biais du Traité de Washington, signé en 1949.

Le Président Glesener a déclaré que même si une agression à grande échelle semble improbable de nos jours, les pays affrontent désormais des risques moins visibles et plus imprévisibles, notamment ceux que posent le terrorisme international ainsi que le développement et la prolifération d'armes de destruction massive et de leurs vecteurs. Paradoxalement, ces nouveaux risques sont à l'origine de divisions, non seulement entre les deux rives de l'Atlantique, mais également entre les 25 États membres de l'UE qui poursuivent toujours des politiques de défense et de sécurité différentes. De plus, les opérations de gestion de crise de l'UE exposent les États membres à des risques accrus à une époque où ils sont moins enclins à fournir une assistance mutuelle inconditionnelle. M. Glesener, en notant que la clause d'assistance mutuelle dans le Traité constitutionnel n'a pas un caractère obligatoire et que sa valeur ne peut qu'être symbolique, se demande si, quand il s'agit des nouveaux risques, de telles dispositions peuvent pleinement remplacer le Traité de Bruxelles modifié. Il rappelle que pour combattre le terrorisme et la prolifération d'armes de destruction massive, certains préconisent une stratégie basée sur une combinaison entre les missions de gestion de crise de Petersberg et la nouvelle clause de solidarité. Cependant, toute opération de gestion de crise ou antiterroriste pourrait dégénérer en une situation nécessitant l'invocation du droit à la défense collective.

Mme Anne-Marie Lizin, Présidente du Sénat de Belgique, a rappelé aux participants que la conférence avait lieu dans le bâtiment dans lequel s'étaient déroulés les négociations sur le Traité de Bruxelles et que la presse de l'époque avait abondamment couvert l'événement. Elle a souligné que l'Assemblée s'était vue confier le mandat de délibérer sur toutes les questions découlant du Traité de Bruxelles modifié et déclaré que tant que la sécurité et

la défense seraient du domaine intergouvernemental, l'Assemblée serait d'autant plus appelée à être la caisse de résonance chargée de contrôler les politiques des gouvernements.

M. Herman de Croo, Président de l'Assemblée nationale belge et Président de la délégation belge à la COSAC (*), a rappelé que la Belgique avait autrefois été envahie à deux reprises par l'armée allemande malgré sa politique de neutralité. Pour assurer sa défense, le pays a recherché des alliances, et le Traité de Bruxelles lui a offert la perspective d'une assistance collective en coopération avec la France et le Royaume uni. Les modifications de 1954 ont été complétées par des instruments d'instauration de la confiance. Elles ont aussi créé l'Assemblée qui a manifesté dès le début son indépendance politique.

En ce qui concerne la forme que revêtira à l'avenir la dimension parlementaire de la PESD, il faudra faire preuve de créativité pour ne pas gêner le Parlement européen et respecter les parlements nationaux qui contrôlent la politique européenne de sécurité et de défense. Il faudra faire en sorte que le Parlement européen n'empiète pas sur des compétences qui ne seraient pas les siennes. Dans sa configuration actuelle, l'Assemblée n'est pas l'organe adéquat pour exercer un contrôle démocratique de la PESD, et a même proposé à cette fin la mise en place d'un forum interparlementaire européen. Mais les dispositions du Protocole annexé au Traité constitutionnel sur la tenue de conférences interparlementaires semblent inappropriées, compte tenu du domaine d'intervention de la PESD. M. De Croo suggère de développer des mécanismes interparlementaires en cas d'urgences sécuritaires.

M. Janusz Onyskiewicz, Vice-Président du Parlement européen et ancien Ministre de la défense de Pologne, espère qu'une fusion totale entre l'UEO et l'UE sera possible et qu'un jour, l'UE parviendra au niveau de cohérence inhérent à l'UEO. Le rôle de la sous-commission de la défense du Parlement européen est confiné au simple suivi. Une structure impliquant des parlements nationaux est nécessaire pour influencer les gouvernements.

M. Stef Goris, Président de la délégation belge à l'Assemblée, déclare que la présidence néerlandaise a échoué à obtenir l'accord des États signataires pour dénoncer le Traité de Bruxelles modifié. La Belgique et d'autres pays sont toujours attachés à un traité qui a garanti une paix durable en Europe et promu l'unité européenne. Le Traité constitutionnel, quant à lui, représente une sécurité « douce » reflétant le plus petit dénominateur commun entre États membres de l'UE, tandis que le Traité de Bruxelles modifié

(*) La COSAC organise des réunions semestrielles entre les délégations des commissions pour les affaires européennes des parlements nationaux et une délégation du Parlement européen sur des questions relevant du 1^{er} et du 3^{ème} piliers. D'après le Traité constitutionnel, elle pourrait à l'avenir aussi organiser des conférences sur la politique européenne de sécurité et de défense.

contient la clause la plus solide de tous les traités de l'après-guerre. De nombreux pays considèrent que l'Europe a toujours besoin d'un accord de défense collective approprié.

M. Jan Dirk Blaauw, ancien Président de l'Assemblée, rappelle qu'initialement, les pays européens avaient assigné à l'UEO la tâche d'être la composante de défense de l'UE, et avaient aussi établi un lien avec l'OTAN pour garantir leur sécurité (article IV du Traité de Bruxelles modifié) et comme moyens de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique. La PESD ne pourra aboutir que si son évolution future va de pair avec une consolidation de ses relations avec les partenaires stratégiques de l'UE. Des liens étroits entre l'UE et l'OTAN sont indispensables à la culture stratégique de l'Europe. La volonté de développer une politique étrangère européenne commune est toutefois « illogique » quand les mêmes acteurs, se réunissant dans un cadre OTAN, se comportent comme s'ils ne représentaient que leur politique nationale. Avec la disparition du double rôle de l'UEO en tant que pilier européen de l'OTAN et de composante de défense de l'UE, le règlement de cette question est devenu inévitable. L'UE doit aussi décider comment la sécurité de ses États membres non alliés peut dès lors être garantie militairement.

Les menaces actuelles obligent l'UE à utiliser tous les instruments à sa disposition pour mettre en œuvre une politique d'alerte précoce et pour agir afin de contrer celles-ci. Il est nécessaire de clarifier la signification de la prévention en discutant également des conditions dans lesquelles le droit à l'autodéfense individuelle et collective prévue à l'article 51 de la Charte des Nations unies peut être élargie en cas de menaces proférées en dehors des frontières de l'Europe.

La session de l'après-midi avait pour thème : « **D'une défense collective à une défense commune ? La sécurité et la défense européenne à l'ère du terrorisme international** ».

Présidée par M. Stef Goris, Président de la délégation belge à l'Assemblée de l'UEO, cette séance a permis d'entendre des allocutions traitant les points suivants :

– « Stratégie européenne de sécurité : quel sens donner à la défense collective à une période d'incertitudes », par **M. Robert Cooper**, Directeur général pour les affaires extérieures et politico-militaires, Conseil de l'Union européenne.

– « Clauses de solidarité et d'assistance mutuelle dans le Traité constitutionnel de l'Union européenne », par l'**Ambassadeur Günter Altenburg**, Secrétaire général adjoint de l'OTAN pour les affaires politiques

et politique de sécurité, et par **M. Antonio Missiroli**, Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne.

– « Le rôle des armes nucléaires et l'avenir de la dissuasion nucléaire », par **M. André Dumoulin**, Professeur au Collège royal militaire, Bruxelles.

M. Antonio Missiroli de l'Institut des études de sécurité de l'UE déclare que le Traité constitutionnel est un texte « habilitant », destiné non pas à limiter les activités intergouvernementales, mais plutôt à ouvrir des possibilités d'action même dans les cas où tous les États membres ne désirent pas participer dans leur totalité. En ce qui concerne la clause de solidarité et de défense mutuelle, il note l'absence de dispositions spécifiques sur leur application et estime que la ligne de démarcation entre les deux clauses pourrait s'avérer très mince. Il pense aussi que le libellé du Traité constitutionnel, une fois ratifié, pourrait apporter la légitimité nécessaire à de futurs développements pouvant déboucher sur une Politique européenne de sécurité et de défense commune. Avec ou sans ratification, des formes spontanées de défense mutuelle pourraient voir le jour en cas d'attaque.

M. Robert Cooper, Directeur général pour les affaires extérieures et politico-militaires du Conseil de l'UE, observe que si par le passé, il existait une situation stratégique simplifiée où chacun connaissait la signification de la défense collective, en cette ère incertaine, son sens reste obscur et le poids d'un échec sur le plan de la sécurité est beaucoup plus lourd. Les conséquences d'une dissémination des armes de destruction massive pourraient être assimilées à une pollution de l'environnement ; quand les changements étaient progressifs, il était possible de s'adapter. Mais en cas de changement brutal, les choses pourraient être dramatiques. Les nouvelles menaces ne sont pas dirigées contre un pays en particulier. La mondialisation implique que tout événement où interviendraient des armes de destruction massive peut avoir des répercussions globales. Le potentiel du Traité constitutionnel en matière de coopération future dans le domaine de la politique de sécurité et de la prévention des menaces pourrait permettre une accélération à un rythme dépassant les capacités de l'UE. La préoccupation principale n'est pas tant liée à un excès d'activités de la part de l'UE, surtout en cas d'opération militaire préventive, mais plutôt à un risque de paralysie en raison d'une situation incohérente. La prévention est avant tout un instrument politique, et l'UE se doit d'améliorer ses capacités de gestion de crise civile. Elle ne doit pas suivre une stratégie de « représailles préventives ». L'action militaire doit être épaulée par une saine légitimité internationale.

M. Günter Altenburg, Secrétaire général adjoint de l'OTAN estime que l'Union européenne et l'OTAN qui ont dix-neuf membres en commun détiennent un fort potentiel pour influencer l'environnement stratégique et

qu'il existe une marge de développement d'un partenariat au delà de la simple harmonisation des capacités de défense et autres affaires militaires.

M. André Dumoulin, du Collège royal de Bruxelles, a parlé du rôle des armes nucléaires et de l'avenir de la dissuasion nucléaire, un sujet quasiment tabou à l'UE et par conséquent absent de la Stratégie européenne de sécurité. Jusqu'à présent, l'UE s'est contentée de développer des stratégies de non prolifération nucléaire. Cependant, des États membres ont formulé à titre individuel des directives stratégiques. Dans leur majorité, ils envisagent une éradication (« décapitation ») conventionnelle de la menace nucléaire, et de nombreuses armes adaptées ont été mises au point. Pour justifier la prolifération nucléaire, différents arguments politiques ont été avancés sous diverses formes comme le montrent les exemples de l'Inde et du Pakistan, d'Israël et de l'Iran (neutralisation), de la Corée du Nord et de la Libye (positions de négociation renforcées, et sauvegarde de régimes non démocratiques). En ce qui concerne la menace nucléaire, la question de la prévention est d'une importance cruciale. L'interprétation actuelle prudente implique qu'un pays peut d'abord devenir une victime avant d'intervenir militairement. M. Dumoulin propose une réévaluation de la Charte des Nations unies sur son potentiel d'action militaire dans des situations où il y a menace nucléaire. Il affirme que la dissuasion nucléaire ne s'applique pas à des cas où on a affaire à un État non protagoniste offrant « un sanctuaire », mais est toujours pertinente en cas de menace émanant d'États qui pratiquent la prolifération nucléaire ou d'États défaillants.

Un dîner officiel au Sénat a permis aux participants de rencontrer M. Armand De Decker, Ministre belge de la coopération (et aux membres de l'Assemblée de l'UEO, leur ancien Président, jusqu'à son entrée au gouvernement de son pays).

***B. RÉUNION SEMESTRIELLE DES COMMISSIONS DE L'ASSEMBLÉE
AVEC LE CONSEIL PERMANENT DE L'UEO – Bruxelles, le 20 octobre 2004***

Les commissions de l'Assemblée de l'UEO ont tenu, au Sénat de Belgique à Bruxelles, le mercredi 20 octobre, leur réunion semestrielle avec les Représentants permanents des gouvernements composant le Conseil permanent de l'Organisation, sous la présidence du représentant des Pays-Bas, S. Exc. **M. Alphons Hamer**, qui s'est exprimé également en sa qualité de Président du comité politique de la Politique européenne de sécurité et de défense de l'Union européenne – PESD.

M. Hamer a d'abord mentionné que, en ce qui concerne le devenir de l'UEO et de son Traité, la présidence néerlandaise avait lancé un processus informel de réflexion au sein des gouvernements membres en vue de tenir

compte des changements spectaculaires intervenus depuis l'entrée en vigueur du Traité de Nice. Depuis Nice, toutes les activités opérationnelles exercées par l'UEO ont été transférées à l'Union européenne. L'UEO a donc apporté une contribution essentielle au développement de la PESD au sein de l'Union européenne. Sans cet acquis, il n'y aurait pas de PESD telle qu'elle existe aujourd'hui. Toutefois, la conséquence est que l'UEO a cessé ses activités dans ce domaine. Le GAEO et l'OAE0 ont poursuivi leurs activités avec la perspective que leurs fonctions seront intégrées à l'Agence européenne de défense nouvellement créée.

Depuis la signature du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, l'Union européenne dispose d'une clause d'assistance mutuelle qui est moins contraignante que l'article V du Traité de Bruxelles modifié. La formulation de cette clause est le reflet d'une nouvelle manière de penser en la matière. Le gouvernement néerlandais est donc d'avis que l'UEO a accompli sa mission et que l'heure est venue de dénoncer le Traité de Bruxelles modifié et c'est pourquoi il a pris une initiative dans ce sens, mais le Conseil n'a pas estimé qu'il convenait d'agir à ce stade. Sur le fond du problème, le Conseil n'a pas encore pris position.

Le Conseil n'a pas examiné l'avenir de l'Assemblée. La position des Pays-Bas est la suivante : le contrôle en matière de PESD est partagé entre les parlements nationaux et le Parlement européen. Puisque le Parlement européen n'a pas le pouvoir de contrôler les décisions prises au niveau européen, il y a un déficit démocratique. Le gouvernement des Pays-Bas ne voit pas de rôle pour l'Assemblée dans ce contexte. Tout contrôle parlementaire doit s'établir au sein des structures de l'Union européenne.

Il n'a pas dit qu'un contrôle parlementaire sur le plan national serait suffisant. En revanche, il met en évidence la difficulté de trouver une solution pour combler le déficit démocratique au niveau européen.

Certes, les Pays-Bas auraient préféré que le Traité constitutionnel propose une solution plus ambitieuse dans le domaine de la dimension parlementaire.

Le Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne prévoit l'organisation de conférences en matière de PESD réunissant des parlementaires nationaux et le Parlement européen dans le cadre de la COSAC. On pourrait envisager que l'expérience du Secrétariat de l'Assemblée de l'UEO soit transférée à la COSAC.

Dans la période qui va s'écouler d'ici à l'entrée en vigueur du Traité constitutionnel, le Conseil est prêt à continuer à coopérer et à dialoguer avec

l'Assemblée sur la base des trois points élaborés par le Président de l'Assemblée dans sa lettre du 14 octobre 2004 à la présidence néerlandaise.

L'Ambassadeur précise encore que les Pays-Bas s'opposeraient à toute modification du Traité fondant l'UEO modifié pour permettre l'adhésion de nouveaux membres.

L'Ambassadeur Melani, Représentant permanent de l'Italie, a pris la parole pour confirmer, de son côté, qu'actuellement son gouvernement n'exclut aucune option et est donc partisan faveur d'attendre le processus de ratification du Traité constitutionnel. L'élargissement du champ d'action de l'UE en matière de sécurité et de défense rend indispensable un cadre institutionnel et constitutionnel clair pour la mise en place d'une dimension parlementaire adéquate. La COSAC a un rôle à jouer dans ce domaine. Lors des travaux de la Convention européenne, auxquels a participé l'Assemblée de l'UEO, des propositions ont été faites à ce sujet et pourraient être reprises dans l'état actuel des discussions.

Le Conseil de l'UEO ne se réunit plus régulièrement depuis juin 2001 et la seule activité de l'UEO à ce niveau est celle liée à la coopération en matière d'armements, dans le cadre du GAEO/OAEO. Le rapport annuel que le Conseil présentera à l'Assemblée sera donc très court.

L'Ambassadeur a ensuite passé en revue l'état de toutes les questions dont traitait la PESD.

Abordant les **aspects civils de la PESD**, l'Ambassadeur Hamer a indiqué que la PESD civile est l'une des réussites de la politique étrangère et de sécurité de l'UE dont on a peu parlé. Trois opérations civiles sont actuellement en cours : une mission de police en Bosnie (MPUE) et une autre en ARYM (Proxima), ainsi qu'une mission « État de droit » en Géorgie. D'autres opérations sont à l'étude : des missions de PESD civile en RDC (UIP Kinshasa) et en Irak. Il est également proposé que l'UE soit associée aux activités de maintien de l'ordre au Soudan/Darfour. Des précisions pourront être fournies sur ces opérations si nécessaire.

Toutes les réalisations dans le domaine civil montrent l'importance de la dimension civile de la PESD et la valeur ajoutée qu'elle peut apporter à la gestion des crises. La Bosnie atteste de l'importance de la gestion civile de crise dans les domaines du maintien de l'ordre et du respect du droit. L'UE se démène pour assurer une approche civilo-militaire intégrée de la gestion de crise. Mais celle-ci n'est pas seulement un utile complément de la gestion militaire ; les instruments de la gestion civile des crises peuvent également utilisés de manière indépendante, lorsqu'une opération militaire n'est plus justifiée mais qu'une présence internationale dans d'importants domaines

régaliens tels que la police et la justice peut exercer un effet stabilisant (ARYM, Géorgie). De telles activités sont moins « intrusives » qu'une présence militaire. La PESD civile ne se réduit pas à un programme d'aide ; elle présente à l'évidence une dimension politique importante (qui se reflète par exemple dans la hiérarchie du commandement : les missions civiles sont conduites par un chef de mission – Représentant spécial de l'UE – Représentant spécial/Haut représentant – COPS).

Pour pouvoir assurer efficacement toute la gamme des missions civiles et divers types d'engagements purement civils ou civilo-militaires, l'UE a besoin de capacités. En ce sens, la gestion civile n'est pas différente de la gestion militaire d'une crise : les capacités constituent le nœud du problème.

La prochaine grande étape dans le développement des capacités civiles sera la Conférence d'engagement de capacités civiles qui se tiendra en novembre. Cette conférence fera date à plusieurs titres. D'abord, tous les nouveaux États membres pourront s'engager avec des capacités dans ce domaine. On peut espérer, au final, un accroissement substantiel des engagements pris. D'autres États membres seront alors en mesure de confirmer et d'actualiser leurs engagements. La conférence devrait donner une nouvelle impulsion en vue d'accroître la qualité des capacités engagées en améliorant les délais de déploiement et la formation.

En ce qui concerne plus particulièrement les **aspects de défense/militaires de la PESD**, S. Exc. M. Hamer a fait le point sur les opérations en cours ou projetées.

Les préparatifs de l'opération Althea, qui doit être déployée après le retrait de la SFOR de Bosnie, sont bien avancés. Un concept d'opérations a été approuvé, la montée en puissance de la force est en cours, dix pays tiers ont été invités, le comité des contributeurs a tenu sa première réunion et, tout récemment, le plan d'opération (OPLAN) a été approuvé par le Conseil.

L'opération Althea sera conduite par l'UE avec recours aux moyens et capacités de l'OTAN. Le DSACEUR a été nommé commandant de l'opération début juillet. Le QG de l'opération, situé à Mons, est en place. Le nouveau DSACEUR, le Général Sir John Reith, a succédé à l'Amiral Feist comme commandant de l'opération de l'UE fin septembre.

Courant octobre, le QG de la force à Sarajevo a atteint sa capacité opérationnelle initiale, et doit atteindre sa pleine capacité opérationnelle au début de décembre, au moment du transfert d'autorité de la SFOR à l'EUFOR. Le commandant de l'EUFOR, le Général de division Leakey (RU), a déjà pris ses fonctions sur le théâtre.

80 % des effectifs de la SFOR vont être transférés à l'EUFOR, et les 20 % partants seront remplacés par de nouvelles forces européennes. La Finlande sera la nation-cadre dans le secteur nord-est (Tuzla). La présidence se réjouit de constater que des pays comme la Bulgarie, la Roumanie, la Norvège et la Turquie vont participer à la plus grande opération jamais entreprise par l'UE. En tant que membres du comité des contributeurs, ces pays auront les mêmes droits et obligations, en ce qui concerne la gestion quotidienne de l'opération, que les membres de l'UE participants.

Aucun effort n'a été épargné pour assurer la transition harmonieuse de l'OTAN à l'UE. Il a fallu pour cela répartir les tâches entre l'EUFOR et le QG résiduel de l'OTAN à Sarajevo, prendre des dispositions concernant la mise à disposition et l'emploi des forces de réserve ainsi que le partage des renseignements. Le fait que le commandant de l'EUFOR et celui du QG résiduel de l'OTAN seront co-implantés dans le camp Butmir près de Sarajevo facilitera la coopération opérationnelle.

On peut souligner que, avec le lancement de l'opération Althea, l'UE mènera plusieurs opérations de front en Bosnie-Herzégovine (MPUE, EUFOR, EUSR/HR, MMUE, activités de la Commission européenne). Elle a donc aujourd'hui l'occasion unique d'utiliser tous les instruments disponibles de manière cohérente et rationnelle. Le Représentant spécial de l'UE, Lord Ashdown, aura un rôle central à jouer pour piloter tous ces instruments sur le théâtre.

L'opération Althea sera la plus grande opération militaire jamais entreprise par l'UE. Elle fera la preuve que l'UE et l'OTAN peuvent coopérer étroitement et que les accords « Berlin plus » fonctionnent. Et surtout, elle contribuera à la sécurité en Bosnie, qui est indispensable non seulement pour l'existence quotidienne du peuple bosniaque, mais aussi dans la perspective à long terme de l'entrée du pays dans les structures de l'Union.

Quant aux **capacités militaires** de l'Union, la présidence néerlandaise concentre son action sur les avancées dans plusieurs domaines connexes : l'Objectif global 2010, les groupements tactiques de l'UE, l'évaluation du PAEC et la capacité de déploiement global. Je dirai quelques mots sur chacun d'entre eux.

L'Objectif global 2010 : l'OG 2010 est axé sur l'amélioration qualitative des capacités militaires (alors que l'OG 2003 visait une amélioration quantitative). Il s'agit maintenant de l'approfondissement des besoins sur la base du document OG 2010, approuvé sous la présidence irlandaise. En outre, il est nécessaire de commencer à élaborer des normes et des critères permettant d'évaluer les progrès vers une amélioration qualitative des capacités. Les travaux sont bien avancés. Des besoins détaillés ainsi

qu'une première liste de normes et de critères devraient être soumis à l'approbation du CAGRE en formation Ministres de la défense en novembre.

Les groupements tactiques de l'UE : Ce sont des formations militaires robustes et rapidement déployables de quelque 1 500 hommes. Ils devraient être entretenus dans un état de préparation élevé et pouvoir être utilisés pour stabiliser la situation dans l'attente de l'arrivée d'une force de maintien de la paix plus étoffée (sous la conduite des Nations unies ou d'une autre entité). L'opération Artemis, l'opération militaire conduite par l'UE en Ituri (RDC) pendant l'été 2003, a servi de modèle pour l'élaboration du concept de groupement tactique. Sous la présidence néerlandaise, les États membres devraient s'engager politiquement à créer une capacité opérationnelle initiale en 2005 et une pleine capacité opérationnelle en 2007. Ces engagements devront être pris lors de la Conférence d'engagement de capacités militaires en novembre.

L'un des sujets de discussion les plus importants pour le proche avenir sera l'harmonisation entre la Force de réaction de l'OTAN et les groupements tactiques de l'UE. Ce qui inclut la mise en cohérence des procédures de rotation des groupements tactiques de la FRO et de ceux de l'UE, de leurs normes et critères, de l'entraînement et de la certification. Ces questions sont à l'étude au sein du groupe de capacités UE-OTAN, spécialement chargé, dans le cadre du Mécanisme de développement des capacités (MDC), d'assurer le développement de capacités cohérentes et se renforçant mutuellement au sein de l'UE et de l'OTAN.

Évaluation du PAEC : le Plan d'action européen sur les capacités remonte à 2001. Aujourd'hui, trois ans plus tard, l'heure est venue de dresser le bilan de ce plan. Les nouveaux besoins résultant de l'OG 2010 et du concept de groupement tactique de l'UE rendent une évaluation d'autant plus nécessaire. L'évaluation du PAEC devrait avoir une incidence sur ses groupes de projets et pourrait conduire à revoir l'approche « bottom-up » étant donné que l'amélioration des capacités réclame de plus en plus une direction politique plus centralisée. C'est évidemment ici que l'Agence européenne de défense entre en scène, puisque l'Action commune créant l'AED lui confère le rôle de coordinatrice de la mise en œuvre du PAEC.

Capacité de déploiement global : l'Objectif global à l'horizon 2010 et les groupements tactiques fixent des normes élevées en matière de transport stratégique, l'une des lacunes capacitaires majeures. La présidence néerlandaise tient à exploiter toutes les possibilités d'améliorer le transport stratégique en mettant l'accent non seulement sur les moyens (pour lesquels le Groupe de projet PAEC sur le transport aérien stratégique obtient de bons résultats), mais aussi sur une meilleure coordination, entre les États membres, des moyens disponibles. L'approche globale de la déployabilité, initiative

française à l'origine, vise à optimiser le recours à toutes les capacités de transport européennes disponibles par le truchement du Centre de coordination du transport aérien, des Centres de coordination du transport maritime, etc., ce qui aboutira à terme à la coordination d'un seul mouvement stratégique (pour les composantes air, mer et terre).

Traitant de la **cellule civilo-militaire**, S. Exc. M. Hamer a rappelé que lors de leur précédente réunion, les membres de l'Assemblée de l'UEO ont été tenus informés des projets relatifs à la mise en place d'une cellule civilo-militaire. L'objectif majeur de cette cellule est d'accroître la capacité de l'UE de planifier la gestion de crises. La Cellule comprendra des éléments à la fois civils et militaires, indispensables pour la gestion de crises complexes qui nécessitent, dans la plupart des cas, le recours à des moyens tant civils que militaires.

En juin dernier, le Conseil européen a décidé que la Cellule devait commencer à être opérationnelle d'ici la fin de l'année et que les cellules de liaison UE-OTAN à l'EMUE et au SHAPE devaient elles aussi être mises en place d'ici la fin de 2004. Les dispositions à prendre pour assurer cette liaison se poursuivent parallèlement aux préparatifs concernant la Cellule.

La mise sur pied d'un Centre d'opérations, qui devrait être prêt à fonctionner d'ici janvier 2006, entre dans le cadre du programme global. Les travaux sont en cours pour régler les derniers détails. Les orientations ont été données dans les conclusions du Conseil européen de juin : « ... *il ne s'agira pas d'un état-major permanent, (...) les États-majors nationaux demeurent la principale option pour des opérations militaires autonomes et (...) une décision portant sur le recours à la capacité collective de l'EMUE serait prise, sur avis du Comité militaire de l'UE (CMUE), en particulier si une réponse civile-militaire conjointe s'impose et qu'aucun état-major national n'est désigné.* » Le Centre d'opérations devra être à même de planifier et de conduire des opérations de l'ampleur de l'opération Artemis, d'après les mêmes conclusions.

S'agissant de l'**Agence européenne de défense**, l'Ambassadeur Hamer a mentionné que, en juillet 2004, l'Agence européenne de défense a été officiellement mise en place à la suite de l'adoption de l'Action commune. M. Javier Solana est à la tête de cette Agence et son Comité directeur, qui s'est réuni pour la première fois le 17 septembre au niveau ministériel, est l'organe de décision. La présidence ne joue pas de rôle particulier au sein de l'Agence : notre mission consiste à lui apporter notre soutien.

La première phase de recrutement des principaux agents (26 personnes) devrait être achevée d'ici la fin 2004. Mais ce n'est pas avant

la fin 2005 que l'Agence disposera du personnel « stable » dont elle a besoin pour fonctionner correctement.

La présidence néerlandaise est en contact étroit avec les principaux responsables de l'Agence car l'évaluation en cours du PAEC est liée aux tâches futures de cette dernière, à savoir la coordination de la mise en œuvre de ce plan. Lorsqu'elle sera opérationnelle, l'Agence étudiera, mesurera et évaluera les engagements pris par les États membres à l'aune des normes et critères approuvés par ceux-ci.

Face au **terrorisme**, l'Ambassadeur Hamer a rappelé que l'Union européenne exerce un large éventail d'activités dans la lutte contre ce risque majeur. Celles-ci concernent les trois piliers, mais plus particulièrement le dernier. La grande majorité des décisions et actions ressortit à la justice et aux affaires intérieures.

La contribution du deuxième pilier n'en est pas moins importante. Elle ne peut être considérée indépendamment des deux autres. Le renforcement de la capacité de renseignement de l'UE, qui nécessite une étroite coopération et coordination entre les renseignements civil et militaire, est primordial. Le Secrétaire général / Haut représentant Javier Solana fait le maximum pour intensifier les capacités de l'Union dans ce domaine. L'actuel Centre de situation, qui rassemble les renseignements de caractère militaire et civil, est une excellente base pour consolider cette capacité.

Naturellement, la nomination du Coordinateur de la lutte contre le terrorisme, M. Gijs De Vries, en mars dernier, a facilité la coordination de tous les instruments à la disposition de l'Union, le but étant d'avoir une approche globale et très fortement organisée face à la menace que représente le terrorisme.

Au sein du deuxième pilier, l'accent est mis, dans la contribution à la lutte contre le terrorisme, sur les clauses relatives au terrorisme dans les accords bilatéraux, l'assistance technique et le dialogue avec les pays tiers.

Mais la PESD pourrait sans doute être impliquée encore davantage dans la lutte contre le terrorisme. Aussi le Plan d'action sur la lutte contre le terrorisme adopté par le Conseil européen en mars dernier a-t-il chargé le COPS d'élaborer un cadre conceptuel pour la PESD et le terrorisme.

Ce cadre conceptuel devrait chapeauter toutes les activités civiles ou militaires qui existent déjà ou sont en projet dans ce domaine au titre de la PESD. La clause de solidarité proclamée en mars 2004 par les chefs d'État et de gouvernement est un domaine à développer dans ce cadre. Le perfectionnement de la base de données sur les moyens militaires déclarés par

les États membres en vue d'une utilisation éventuelle en cas d'attaque terroriste par des armes de destruction massive, en est un autre. Ces travaux sont en cours, et devraient être achevés pour la réunion du Conseil en novembre.

Abordant la question des relations UE-OTAN, S. Exc. M. Hamer a souligné que l'accent est mis bien évidemment sur la relève de la SFOR par l'EUFOR. De gros efforts ont été déployés pour assurer une transition harmonieuse. Les réunions mensuelles entre le Conseil de l'Atlantique nord et le Comité politique et de sécurité continuent d'être mises à profit pour assurer une parfaite synchronisation entre les deux organisations. Les travaux communs sur la FRO et les groupements tactiques au sein du Groupe sur les capacités ont déjà été évoqués.

Inutile de dire que les contacts fréquents entre le Secrétaire général de l'OTAN et le Secrétaire général/Haut représentant Javier Solana et leurs collaborateurs respectifs sont très importants également pour le partenariat stratégique entre les deux organisations.

Il convient d'insister sur le fait que l'UE continue d'appliquer le Traité de Nice et les dispositions qu'il prévoit en ce qui concerne les alliés européens de l'OTAN non membres de l'UE. Ceux-ci sont régulièrement consultés et, tout récemment, ils ont été étroitement associés aux préparatifs de l'opération Althea. La question des arrangements de liaison à l'EMUE et au SHAPE doit être réglée d'ici la fin 2004.

Récapitulant enfin les relations **entre l'Union européenne et les Nations unies**, l'Ambassadeur Hamer a mis en évidence leur rapide développement depuis septembre 2003, date à laquelle les deux organisations ont établi un cadre de coopération pour la gestion de crise. Les deux secrétariats ont de fréquents contacts et échanges d'informations. Le COPS se réunit régulièrement avec des fonctionnaires des Nations unies.

La participation de l'UE à l'opération Artemis en République démocratique du Congo l'été dernier – à la demande de l'UE – a été un puissant stimulant à la poursuite de la coopération en matière de gestion de crises militaires entre les deux organisations. Artemis a servi de modèle à ce qui est désormais qualifié d'opération « pont » (« bridging operation »), opération où des forces de combat bien entraînées et disponibles sur le champ rétablissent la stabilité dans une situation donnée, permettant aux forces de maintien de la paix (telles que les Casques bleus des Nations unies) de prendre le relais.

On notera avec intérêt que l'UE se prépare à apporter son soutien à la MONUC en réponse à la Résolution 1565 du Conseil de sécurité des Nations

unies. Dans un premier temps, la MONUC a eu accès aux capacités du Centre satellitaire.

L'UE et les Nations unies coopèrent aussi de façon étroite au volet civil de la gestion de crise.

L'Ambassadeur Hamer a encore déclaré que la décision d'envoyer des forces nationales pour participer à une opération de gestion de crise menée par l'UE continuera d'être prise au niveau national avec l'implication des parlements nationaux. En tant que parlementaires, les membres de l'Assemblée ont le pouvoir de décider au niveau national des dates et du lieu de déploiement des troupes. La difficulté réside dans la définition d'une formule au plan européen.

Quant à la coopération et l'échange d'informations dans la lutte contre le terrorisme, d'une manière générale, elles se sont intensifiées entre les États membres de l'UE. Désormais, l'UE aborde ces questions dans le dialogue avec les pays tiers et propose conseils et assistance. Le COTER accomplit des analyses très utiles sur la menace terroriste qui sont utilisées par le COPS.

M. Zandee (Pays-Bas), président du Groupe politico-militaire du Conseil de l'UE, répond à une question sur les « Groupements tactiques armés » et sur leur équipement : les besoins sont en cours d'identification et ce processus doit s'achever entre 2005 et 2007, avant que les groupements tactiques soient formés et déclarés opérationnels (à partir de 2008-2009). L'AED contribuera aussi à cette initiative dans le domaine des capacités.

À une question sur la politique de l'Union européenne envers les pays du Caucase et la Turquie l'Ambassadeur Hamer a répondu que le COPS n'a pas discuté de la situation dans le Caucase, en général. L'Union européenne a un Représentant spécial dans le sud du Caucase du sud, l'Ambassadeur Heikki Talvitie. La toute première mission « État de droit » de l'UE (Thémis) a été lancée en Géorgie. Pour réussir dans ce pays, il faut faire abstraction des conflits internes et se concentrer sur les réformes. Une présence initiale ayant été établie par le biais de cette mission, on peut dès lors étudier la question de l'envoi d'observateurs. Une politique de « bon voisinage » est suivie dans cette région, avec un important volet d'assistance à l'établissement d'institutions démocratiques solides et d'un État de droit.

M. Jean-Guy Branger, Sénateur (UMP – Charente-Maritime) pose une question sur l'état des discussions européennes visant à établir un « Collège » européen de sécurité et de défense.

L'Ambassadeur Hamer répond qu'un « Concept de formation à la PESD » a été adopté par le Conseil de l'Union en septembre 2004 et qu'il sera mis en œuvre à partir de 2005. Un programme pilote a déjà été lancé.

C. RÉUNION DE LA COMMISSION PERMANENTE DE L'ASSEMBLÉE DE L'UEO – PRÉSENTATION DE SON RAPPORT PAR M. JEAN-GUY BRANGER, SÉNATEUR – Bruxelles, le 21 octobre 2004

Lors de la réunion de la Commission permanente qui s'est tenue à Bruxelles, dans le cadre de la Maison des Parlementaires, le 21 octobre 2004, **M. Jean-Guy Branger, Sénateur (Charente-maritime – UMP), Président de la Commission du Règlement de l'Assemblée de l'UEO**, a présenté son rapport visant à instituer un **Corpus de règles provisoires pour les membres assimilés et les membres associés assimilés** afin de permettre aux délégués des parlements de huit États désormais membres pléniers de l'Union européenne, et membres également de l'OTAN, de jouir d'un nouveau statut à l'Assemblée de l'UEO, celui de « **membres assimilés** » ; tandis que le rapport offre aux délégations des États candidats à l'adhésion à l'Union européenne et déjà membres de l'OTAN un statut de « **membre associé assimilé** ». Ces statuts prévoient la participation aux commissions et aux séances plénières avec un droit de vote comportant quelques restrictions, selon des dispositions qui s'articuleront avec le règlement de l'Assemblée. Ce Corpus de règles est présenté comme *provisoire* puisque l'adhésion de nouveaux membres pléniers de l'Union de l'Europe occidentale-UEO exigerait une modification des traités instituant cette organisation par consensus des États parties, alors même que plusieurs de ces États considèrent que les Accords de Paris créant l'UEO pourraient faire l'objet d'une dénonciation dès l'entrée en vigueur du traité constitutionnel pour l'Union européenne impliquant le parachèvement du transfert des compétences attribuées à l'UEO au profit des nouvelles institutions de l'Union européenne.

C'est dans le but de réaffirmer le rôle de l'Assemblée de l'UEO, en attendant le plein fonctionnement de la politique européenne de sécurité et de défense – PESD – que **M. Jean-Guy Branger**, sénateur, présente son rapport dont voici l'exposé des motifs.

« 1. Le 10 décembre 1991, le Conseil de l'UEO a fait une Déclaration () qui a été annexée au Traité de Maastricht de l'UE. Celle-ci énonçait les principes d'adhésion à l'UEO, fondés explicitement sur le statut des pays intéressés auprès de l'Union européenne et, implicitement, sur leur statut à l'OTAN.*

(*) Cf. texte de cette Déclaration, ci-après, à la suite de l'exposé des motifs de M. Jean-Guy Branger, p. 41.

« 2. Cette Déclaration n'a jamais été dénoncée ni abrogée par le Conseil de l'UEO. Bien au contraire, dans leurs réponses aux questions orales et écrites de l'Assemblée, dont les plus récentes datent du 1^{er} octobre 2003 (réponse à la Question écrite n° 383) et du 21 janvier 2004 (à l'occasion de la réunion semestrielle entre l'Assemblée et le Conseil permanent de l'UEO), les présidences successives du Conseil ont affirmé que la situation était inchangée. Toutefois, aucune initiative n'a été prise pour appliquer la « Déclaration de Maastricht », en dépit de l'élargissement récent de l'UE et de l'OTAN.

« 3. La triste réalité, c'est que les parlements nationaux des nouveaux Etats membres de l'UE vont être privés de facto de leurs droits au niveau interparlementaire si rien n'est fait pour remédier à cette situation paradoxale.

« 4. Les gouvernements des pays concernés sont impliqués à part entière dans l'action intergouvernementale puisqu'ils siègent avec un droit de vote plein et entier dans des instances telles que le Comité politique et de sécurité, qui se réunit plusieurs fois par semaine. Ces nouveaux pays commencent donc à se sentir « dans leur élément » dans une enceinte comme le COPS.

« 5. Du côté interparlementaire, les parlements des nouveaux pays membres de l'UE se rencontrent depuis déjà près de quinze ans pour débattre des questions de sécurité et de défense européennes. Les parlementaires nationaux des dix pays se rassemblent autour d'une cause commune au sein de l'Assemblée de l'UEO – pour y échanger leurs vues, aider à la formation d'un consensus sur les développements en cours et, souvent, déterminer la politique de leurs gouvernements au niveau européen.

« 6. La seule et unique instance interparlementaire qui se consacre exclusivement à la sécurité et à la défense européennes est l'Assemblée de l'UEO – Assemblée interparlementaire européenne de sécurité et de défense – et c'est à travers elle que tous les parlementaires concernés ont pu élargir leurs horizons. Il est donc grand temps de leur accorder le droit de vote sur les questions de sécurité et de défense européennes, droit dont leurs gouvernements bénéficient déjà à Bruxelles depuis le 1^{er} mai de cette année.

« 7. Dans cette situation paradoxale, il appartient à l'Assemblée de l'UEO de prendre une fois de plus l'initiative pour trouver des solutions pragmatiques et rationnelles.

« 8. La Charte de l'Assemblée le permet fort heureusement et c'est ainsi que le rapport sur « La politique européenne de sécurité et de défense après l'élargissement de l'UE et de l'OTAN – Réponse au rapport annuel du

Conseil » (Rapporteur : Bart van Winsen, Pays-Bas, Groupe fédéré) a proposé l'adoption d'une décision tendant à accorder aux parlementaires des pays répondant aux critères élaborés par l'UEO à Maastricht un droit de vote équivalent à celui dont jouissent actuellement les membres de plein droit et les membres associés de l'Assemblée.

« 9. Le projet de décision a été adopté à l'unanimité par l'Assemblée le 4 juin 2004, devenant ainsi la Décision n° 27.

« 10. La Commission du Règlement et des immunités a été chargée « d'examiner les incidences de cette décision sur la Charte et le Règlement de l'Assemblée... pour que celle-ci puisse entrer en vigueur lors de la deuxième partie de la Cinquantième session ordinaire de l'Assemblée au plus tard ».

« 11. Comme il paraît fort peu probable qu'une situation aussi paradoxale puisse prendre un caractère permanent, votre rapporteur propose dans le présent rapport que l'Assemblée suspende simplement l'application de certains articles pertinents du Règlement (13, 14, 16 et 40) pour les remplacer, à titre provisoire, par un corpus de règles adaptées aux circonstances actuelles (voir dispositif) – et ce plutôt que d'apporter des changements radicaux à la Charte.

« 12. L'idée essentielle est d'assimiler les pays qualifiés pendant cette période intérimaire en leur donnant le statut de membres assimilés ou de membres associés assimilés de l'Assemblée

« 13. L'avantage majeur de cette procédure est de laisser toute liberté à l'Assemblée, lorsque les gouvernements auront trouvé une solution pour remédier aux incohérences actuelles, de remanier ces articles provisoires ou de revenir au Règlement d'origine, en tant que de besoin.

« 14. Votre rapporteur est fermement convaincu que cette approche est la plus pragmatique qui puisse être envisagée et il ne doute pas que ses collègues approuveront le dispositif soumis à leur examen. »

Au terme de la présentation de son rapport par **M. Jean-Guy Branger**, sénateur, la Commission permanente de l'Assemblée de l'UEO a adopté la décision n° 27 édictant un **Corpus de règles provisoires pour les membres assimilés et les membres associés assimilés de l'Assemblée** (cf. annexe I) qui peut dès lors entrer en vigueur pour la seconde partie de la session 2004 de l'Assemblée ainsi élargie.

Déclaration de la Belgique, de l'Allemagne, de l'Espagne, de la France, de l'Italie, du Luxembourg, des Pays-Bas, du Portugal et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord, qui sont membres de l'Union de l'Europe occidentale (Maastricht, 10 décembre 1991) :

« Les États membres de l'UEO se félicitent du développement de l'identité européenne en matière de sécurité et de défense. Ils sont déterminés, compte tenu du rôle de l'UEO comme élément de défense de l'Union européenne et comme moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique, à placer les relations entre l'UEO et les autres États européens sur de nouvelles bases en vue de la stabilité et de la sécurité en Europe. Dans cet esprit, ils proposent ce qui suit :

« Les États qui sont membres de l'Union européenne sont invités à adhérer à l'UEO dans les conditions à convenir conformément à l'article XI du Traité de Bruxelles modifié, ou à devenir observateurs s'ils le souhaitent. Dans le même temps, les autres États membres européens de l'OTAN sont invités à devenir membres associés de l'UEO d'une manière qui leur permette de participer pleinement aux activités de l'UEO. »

Les États membres de l'UEO partent de l'hypothèse que les traités et les accords correspondant aux propositions ci-dessus seront conclus avant le 31 décembre 1992.

Dans la soirée du jeudi 21 octobre, **M. Michel Barnier, Ministre des Affaires étrangères**, a offert une réception au Palais des Affaires étrangères, quai d'Orsay, à tous les membres de l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale pour célébrer le 50^e anniversaire des Accords de Paris qui, en modifiant le Traité fondant le Conseil de Paris, ont donné naissance à l'Union de l'Europe occidentale, en 1954.

Au cours de son allocution, M. Michel Barnier a tout d'abord rappelé que ces Accords avaient précisément été signés dans le salon même où se tenait cette commémoration, et indiqué ensuite que le Traité constitutionnel pour l'Union européenne avait vocation à parachever le transfert des compétences de l'UEO aux institutions de l'Union européenne.

D. CONFÉRENCE TENUE AU PALAIS DU LUXEMBOURG, LE VENDREDI 22 OCTOBRE 2004, SUR LA COMMÉMORATION DU 50ÈME ANNIVERSAIRE DE LA SIGNATURE DES ACCORDS DE PARIS

Conférence, co-organisée par l'Assemblée de l'UEO et Eurodéfense, sur « la politique européenne de sécurité et de défense : acquis et perspectives ouvertes par le projet de Traité constitutionnel »

M. Philippe Richert, Vice-Président du Sénat, a ouvert les travaux de la Conférence et donné lecture du message suivant de **M. Christian Poncelet, Président du Sénat** :

« Retenu de longue date par des obligations dans mon département, je ne puis malheureusement être à vos côtés pour célébrer ce jubilé. Croyez bien que je le regrette car vous allez aborder des sujets majeurs, déterminants pour notre avenir.

Vous avez retenu comme thème de travail : « La politique européenne de sécurité et de défense : acquis et perspectives liés au projet de traité constitutionnel ». Vaste entreprise !

Sans déflorer le sujet, je souhaiterais simplement faire quelques observations liminaires.

Depuis le sommet franco-britannique de Saint Malo, la défense est sans doute le domaine où la construction européenne progresse le plus rapidement.

L'Union européenne a montré, à partir de 2003, qu'elle était enfin capable d'agir, en conduisant des missions de crise :

– deux missions de police, l'une en Bosnie Herzégovine et l'autre en Macédoine,

– deux opérations militaires, l'opération « Concordia » en Macédoine et l'opération « Artémis » en République démocratique du Congo.

Les progrès sont donc d'ores et déjà tangibles.

Parallèlement, la Convention sur l'avenir de l'Europe a donné un coup d'accélérateur à l'Europe de la défense, en s'appuyant sur les conclusions du groupe de travail présidé par Michel Barnier.

Les acquis de la Convention ont été en grande partie repris au sein du traité constitutionnel qui sera signé la semaine prochaine.

Ainsi, le champ couvert par la politique de sécurité et de défense commune est élargi. Aux missions dites « de Petersberg » (missions humanitaires et d'évacuation, missions de maintien de la paix et missions de forces de combat pour la gestion des crises) s'ajoutent les actions conjointes en matière de désarmement, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, la prévention des conflits et les opérations de stabilisation des conflits.

De plus, toutes ces missions peuvent s'intégrer à la lutte contre le terrorisme, y compris en soutenant militairement des États tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire.

Ensuite, les États membres prennent l'engagement « d'améliorer progressivement leurs capacités militaires ».

Dans cet esprit, une « Agence européenne de l'armement, de la recherche et des capacités militaires » est instituée. Sur ce point, le mouvement lancé par la Convention a été tel que la décision définitive de créer cette agence – sous le nom « d'Agence européenne de défense » – a été prise dès cet été, avec l'objectif que l'Agence commence à être opérationnelle à la fin de cette année.

Dans le même ordre d'idée, le traité constitutionnel prévoit le lancement d'une « coopération structurée permanente » entre les États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacité militaire et qui acceptent de prendre des engagements plus contraignants dans cette matière.

Autre nouveauté : le Conseil peut confier à un groupe d'États membres l'accomplissement d'une mission relevant de la politique de sécurité et de défense commune.

Enfin, et c'est un pas en avant très important, le traité constitutionnel contient deux clauses de solidarité entre les États membres :

– en premier lieu, une clause de défense mutuelle : « au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à la Charte des Nations unies » ;

– en second lieu, une clause de solidarité antiterroriste : « l'Union et ses États membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste (...). L'Union mobilise tous les instruments à sa disposition, y compris les moyens militaires mis à sa disposition par les États membres ».

Même si certains jugent que la clause de défense mutuelle du traité constitutionnel n'est pas aussi claire ou aussi contraignante que celle qui existe entre les membres de l'UEO, nous sommes manifestement en présence d'un pas très important dans le développement d'une politique de défense commune.

Cette avancée doit être mise en relation avec l'instauration d'un nouveau cadre institutionnel permettant une plus grande affirmation de l'Union européenne sur la scène internationale :

– présidence stable du Conseil européen, au lieu de la rotation semestrielle qui nuit à la visibilité comme à la continuité de l'action internationale de l'Union ;

– nomination d'un ministre des Affaires étrangères de l'Union, qui pourra jouer sur tous les leviers de l'action extérieure, qu'ils relèvent de la Commission (aide au développement, action humanitaire, politique commerciale) ou du Conseil (PESC et défense) ;

– création d'un service diplomatique commun ;

– attribution à l'Union de la personnalité juridique.

Il reste certes encore du chemin à faire – des événements récents l'ont prouvé – pour arriver à une pleine communauté de vues entre Européens.

Mais on peut voir les choses autrement, et constater que les divisions des Européens sur l'Irak n'ont pas arrêté les progrès de l'Europe de la défense.

A nous, à vous, de faire en sorte que le mouvement engagé non seulement ne s'arrête pas mais encore s'accélère et s'intensifie. C'est la condition d'une Europe forte, sereine et écoutée, en un mot d'une Grande Europe. »

Puis, le Président de l'Assemblée de l'UEO, **M. Marcel Glesener**, et le Président d'Eurodéfense France, **M. Emile Blanc**, ont introduit les travaux de la Conférence.

Le premier thème « Les récents acquis de la PESD », a été développé, sous la présidence de **M. Pedro Agramunt**, Président de la Commission politique de l'Assemblée de l'UEO.

Le **Général Jean-Paul Perruche, Directeur de l'État-major de l'Union européenne**, a successivement abordé la situation des structures de l'UE pour la PESD – État-major de l'UE, cellule « civilo-militaire », puis les leçons des missions récentes **CONCORDIA, PROXIMA et ARTEMIS**.

Le Général Jean-Paul Perruche a rappelé que **cette instance était le seul organisme « militaire intégré de façon permanente à la PESD » et la « seule source d'expertise militaire dont dispose l'UE »**. Il a expliqué que cet État-major, qui comprend 150 personnes, dont sept officiers généraux, en provenance des 25 pays membres, est chargé notamment de servir « *l'ambition affichée par l'UE d'être un acteur majeur de la sécurité mondiale* ». Selon le Général, l'UE « *a fait le constat que la gestion des crises s'inscrit politiquement dans la durée et que ces dernières ne peuvent se régler à partir d'options uniquement militaires* ». Depuis décembre 2003, l'État-major est ainsi doté d'une « Cellule de planification civile-militaire effective » composée de représentants civils et militaires pour coordonner les différents aspects d'une opération, et il a cité en exemple l'opération « Althea », qui débutera en décembre prochain lorsque l'Union européenne prendra le relais de la SFOR et de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine. « *Avec 7000 hommes sur le terrain en Bosnie-Herzégovine, l'UE n'effectuera pas seulement la relève de l'OTAN. Elle assurera une mission globale liée à l'élaboration d'un État de droit démocratique ayant vocation à rejoindre l'Union européenne* ».

Le Général Perruche n'a pas nié que le maintien d'un « commandement résiduel de l'OTAN » en Bosnie pouvait être le fruit d'arbitrages « politiques ». Interrogé par ailleurs par **Lord Russell-Johnston** (Royaume-Uni, Groupe libéral) sur « *l'incapacité de l'OTAN à arrêter les criminels de guerre présumés Mladic et Karadzic* », le Général a rappelé que des « raisons politiques » avaient conduit « *ne pas confier à la SFOR la mission de les rechercher activement* » et que l'opération Althea n'aurait pas non plus cette charge. Mais le plus important est, selon lui, le développement concret d'une PESD sur des terrains où l'OTAN « *n'a pas vocation à intervenir* ». Soulignant « l'enthousiasme » suscité par la création des « battle groups » (groupements tactiques) susceptibles de s'intégrer à des forces de réaction rapides, le Général Perruche a également cité en exemple Artémis, « *la première opération autonome de réaction rapide menée par l'UE* » en République du Congo selon le concept de « nation-cadre » qui permet de confier à un état membre l'encadrement militaire d'une opération conduite sous le contrôle politique de l'UE.

Puis, **M. Jacques Bayet**, Membre de l'Agence de défense de l'UE, a décrit l'état d'avancement de l'Agence européenne de défense.

Des progrès sensibles ont été enregistrés en ce qui concerne l'harmonisation des industries de défense européennes, selon l'ingénieur

Jacques Bayet. Encore embryonnaire, l'Agence de défense européenne doit aider l'Europe à améliorer ses capacités de défense en luttant contre la « double fragmentation » (sur les plans budgétaire et procédural) qui caractérise des politiques « *menées encore davantage sur un plan national qu'europpéen* ». M. Bayet a ainsi souligné qu'il ne fallait pas s'attarder sur la modestie du budget actuel de l'Agence (20 millions d'euros en 2005, dont 3 millions consacrés à l'opérationnel), mais prendre au sérieux son cahier des charges « *à long terme, qui est de définir à échéance de 15 à 30 ans ce que sera la défense européenne* ». « *L'Agence est au cœur du dispositif de la PESD, elle est la courroie de transmission de l'impulsion politique donnée par les ministères de la défense.* », a-t-il affirmé.

Le second thème, « Perspectives et propositions », a donné lieu, sous la présidence de **M. John Wilkinson**, Président de la Commission de défense de l'Assemblée de l'UEO aux interventions suivantes :

– « Les perspectives futures de la gestion des crises par l'UE et les aspects de sécurité et de défense du projet de Traité constitutionnel » exposé par **M. Antonio Missiroli** (Institut d'études de sécurité de l'Union européenne).

À propos d'une éventuelle « subordination de l'Europe à l'OTAN en matière de gestion de crise », M. Antonio Missiroli, de l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, a rappelé que les accords dits de « Berlin plus » sur des opérations conjointes OTAN/UE ne « *prévoient aucune relation de dépendance* » et que l'UE pouvait prétendre « *à mener des actions autonomes là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée* ». Il a reconnu qu'il existait actuellement « *une sorte de dévolution, avec l'OTAN qui mandate l'UE* » pour les opérations qu'elle choisit. Il a cependant souligné que le nouveau Traité constitutionnel européen contenait de « nombreuses clauses de facilitation » permettant des interventions sous mandat européen, des « coopérations renforcées » en matière de défense et un « élargissement » du spectre des missions dites de Petersberg à des domaines comme la lutte contre le terrorisme, le désarmement ou encore la stabilisation en fin de conflit.

– « Les programmes européens d'armement : point de vue des industriels » exposé par **M. Luc Vigneron**, Président du CIDEF (Conseil des industries de défense françaises).

M. Vigneron, abondant dans le sens des propos de M. Bayet, a estimé que face à la prééminence américaine écrasante en termes de crédits d'équipements et de recherche, l'avenir et même « la survie » des industries de défense européennes dépendaient totalement d'une convergence et d'une « *mise en cohérence des calendriers de déploiement et des spécifications des*

matériels ». « *L'Agence est un outil prometteur, mais ce n'est qu'un outil. Tout dépendra de la volonté politique et de l'engagement des gouvernements européens* », a-t-il souligné.

Le Président délégué de la Délégation française auprès de l'Assemblée de l'UEO, M. Jean-Pierre Masseret, Sénateur (Moselle – Soc.), a prononcé le discours de clôture, insistant sur la nécessité pour l'Europe de compléter l'acquis des traités successifs, de se doter d'une pleine dimension politique, incluant une politique de sécurité et de défense, éléments indispensables d'une Europe-puissance, à même non seulement de parachever la construction européenne et de lui donner tout son sens, mais aussi d'apporter un élément d'équilibre dans un monde en proie à de nouveaux foyers d'instabilité. Une volonté politique est nécessaire pour construire une Europe-puissance « *apportant la paix, la stabilité et le progrès partagé* ». Enfin, le Président Masseret a insisté sur la nécessaire dimension parlementaire de la politique européenne de sécurité et de défense PESD, impliquant les parlements nationaux, pour diffuser la prise de conscience des efforts, y compris budgétaires, à consentir pour la défense, participation parlementaire seule à même de réduire le « déficit démocratique » et de renforcer dans l'opinion publique les bases d'une politique européenne de défense.

E. CÉRÉMONIE À L'ARC DE TRIOMPHE – COMMÉMORATION DU 50ÈME ANNIVERSAIRE DES ACCORDS DE PARIS INSTITUANT L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE – 22 OCTOBRE 2004

Les diverses manifestations marquant le 50^e anniversaire de l'UEO se sont achevées sur une cérémonie à l'Arc de Triomphe où le Président de l'Assemblée de l'UEO, **M. Marcel Glesener** (Luxembourg – Groupe libéral) a ranimé la flamme et déposé une gerbe sur le tombeau du soldat inconnu.

CHAPITRE III

SECONDE PARTIE DE LA SESSION 2004

Paris – 29 novembre au 1^{er} décembre 2004

A. ORDRE DU JOUR DE LA SECONDE PARTIE DE SESSION 2004 :

Lundi 29 novembre 2004

Discours du Président de l'Assemblée.

« La politique européenne de sécurité cinquante ans après la signature du Traité de Bruxelles modifié – Réponse au rapport annuel du Conseil » (Document C/1878).

« La Constitution européenne : suivi parlementaire et position de l'opinion publique » (Document C/1876).

Discours de S. Exc. **M. Luc Frieden**, Ministre de la justice, du trésor, du budget et de la défense du Luxembourg, représentant la Présidence entrante de l'UEO/UE.

Mardi 30 novembre 2004

« Comptes relatifs aux dépenses de l'Assemblée pour 2003 » (Document A/1869 et Addendum) - « Avis sur les budgets des organes ministériels de l'UEO pour 2004 » (Document A/1870).

« Projet de budget de l'Assemblée pour 2005 » (Document C/1871).

« La stabilité et la sécurité dans le Caucase du Sud » (Document C/1879) (cf. ci-dessous).

Discours de S. Exc. **M. Elmar Mammadyarov**, Ministre des affaires étrangères de l'Azerbaïdjan.

« La coopération dans le domaine des acquisitions de systèmes de défense en Europe – Réponse au rapport annuel du Conseil » (Document C/1885).

« La coopération transatlantique dans le domaine de la technologie de défense » (Document C/1883).

Discours de S. Exc. **M. Alessandro Minuto Rizzo**, Secrétaire général délégué de l'OTAN.

Discours de S. Exc. **M. Bernard Bot**, Ministre des affaires étrangères des Pays-Bas, représentant la Présidence de l'UEO/UE.

« Les avions de combat sans pilote et l'avenir de l'aéronautique militaire » (Document C/1884).

« La dimension spatiale de la PESD » (Document C/1881).

Mercredi 1er décembre 2004

« Le développement de la coopération interparlementaire entre les pays de la Méditerranée » (Document C/1875).

Discours de S. Exc. **M. George Iacovou**, Ministre des affaires étrangères de Chypre.

« L'Union européenne et le maintien de la paix en Afrique » (Document C/1880).

Discours de **M. Olivier Kamitatu**, Président de l'Assemblée nationale de la République démocratique du Congo.

« Les nouveaux défis pour la coopération transatlantique en matière de sécurité » (Document C/1877).

« Les déploiements de forces européennes dans les Balkans » (Document C/1882).

*

* *

Le mercredi 1^{er} décembre 2004, l'Assemblée a élu son président pour la fin de sa 50^{ème} session et sa 51^{ème} session, M. Stef Goris (Belgique – Groupe libéral), et ses vice-présidents, pour la 51^{ème} session, renouvelant notamment M. Jean-Pierre Masseret à la vice-présidence de l'Assemblée pour la session de l'année 2005.

**B. LA STABILITÉ ET LA SÉCURITÉ DANS LE CAUCASE DU SUD –
RAPPORT DE MM. JEAN-PIERRE MASSERET ET MARCO ZACCHERA**

Le 30 novembre 2004, a été discuté le rapport de **M. Jean-Pierre Masseret, sénateur (Moselle - Soc.), Président délégué de la Délégation française aux Assemblées du Conseil de l'Europe et de l'UEO** et de son co-rapporteur, **M. Marco Zacchera (Italie – Groupe fédéré)** sur « *La stabilité et la sécurité dans le Caucase du Sud* » dont l'exposé des motifs décrit la situation, région par région, en ces termes :

I. Les pays du Caucase du Sud

1. *« Le Caucase du Sud englobe géographiquement la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan, trois nouveaux États ayant obtenu depuis peu leur indépendance politique et dotés d'un régime constitutionnel. Nous présenterons brièvement chacun des trois pays tout en mettant en relief les caractéristiques communes les plus intéressantes qu'ils présentent en tant que région. »*
2. *« Le développement du potentiel énergétique de la région revêt une dimension sécuritaire qui ne doit pas être sous-estimée. Le conflit du Haut-Karabakh, toujours en attente de règlement, l'instabilité dans le Caucase du Sud, avec les mouvements sécessionnistes en Abkhazie et en Ossétie du Sud et le conflit tchéchène non réglé dans le Caucase du Nord, accroissent de façon significative la prime de risque associée aux projets d'investissement dans la région et constituent une source d'instabilité pour tous les acteurs sur le plan sécuritaire. Par conséquent, il y a matière à coopérer sur le plan politique et les efforts déployés par les Européens pour accroître la coopération régionale pourraient se révéler productifs. »*

1. L'Arménie

3. *« Avec une population de 3,8 millions d'habitants, l'Arménie est un pays enclavé qui a des frontières avec la Géorgie, l'Iran, la Turquie et l'Azerbaïdjan. Depuis la guerre dans le Haut-Karabakh, les frontières de l'Arménie avec l'Azerbaïdjan et la Turquie sont fermées. L'Arménie ne dispose ni des riches ressources de l'Azerbaïdjan, ni de la position géographique stratégique de la Géorgie. Elle risque réellement de demeurer à l'écart des développements régionaux actuels, surtout tant que le conflit du Haut-Karabakh ne sera pas réglé. »*
4. *« Depuis son indépendance en 1991, l'Arménie a conservé des relations étroites avec la Russie dont elle est le principal allié dans la région. Cependant, la politique étrangère de l'Arménie évolue progressivement vers la recherche complémentaire d'un soutien de l'Occident. »*

(a) Situation politique

5. *« La démocratie en Arménie est en difficulté. Depuis les premières élections présidentielles de 1991 qui étaient alors censées refléter la volonté de tous les électeurs, toutes les élections présidentielles et législatives ultérieures ont donné lieu à des fraudes, notamment les élections présidentielles et parlementaires de 2003, qui ont porté un coup à la consolidation de la démocratie en Arménie et dégradé l'image de ce pays en Occident. Des observateurs internationaux comme l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) et l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) ont dénoncé une fraude électorale massive. L'APCE a exprimé « sa profonde déception sur le déroulement des élections (...) qui ont donné lieu à de graves irrégularités et à des fraudes massives ». Le résultat des élections présidentielles de mars a engendré de violentes manifestations de rues, organisées par l'opposition, qui ont été dispersées par la police. Par la suite, la législation sur les manifestations a été renforcée en réaction à la condamnation internationale et aux injonctions du Conseil de l'Europe et de l'UE, et le gouvernement arménien a aboli la peine de mort.*
6. *« Les élections présidentielles et parlementaires de mars et de mai 2003 ont perpétué le clivage politique en Arménie, l'opposition rejetant les résultats et boycottant les procédures parlementaires. Le Président Kocharian, un ancien leader du Haut-Karabakh, a adopté une ligne plus rigide que son prédécesseur Ter-Petrosian, aussi bien en ce qui concerne le conflit du Haut-Karabakh que les relations avec la Turquie, notamment pour ce qui est de la question du génocide. Il a aussi opté pour un partenariat plus étroit avec la Russie et a été soutenu par Moscou. Sur le plan intérieur, il est appuyé par les forces armées et les anciens combattants du Karabakh et son meilleur allié politique est le ministre de la défense, Serge Sarkisian.*
7. *« Le gouvernement prépare actuellement plusieurs amendements à la Constitution, qu'il prévoit de soumettre à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe et au parlement.*
8. *« Bon nombre de parlementaires conviennent que la Constitution doit être amendée afin de modifier les relations entre le gouvernement et le parlement, et renforcer les pouvoirs de ce dernier pour parvenir à un meilleur équilibre, mais ils craignent que le gouvernement ne veuille renforcer la position déjà prédominante du Président. Certains interlocuteurs arméniens de votre rapporteur se sont prononcés également en faveur d'une révision du code électoral. Ils aimeraient voir le système actuel de vote à la majorité remplacé par la représentation proportionnelle, ce qui pourrait être un moyen d'éradiquer la pratique, largement répandue, d'acheter les voix avec de l'argent ou des faveurs.*
9. *« Le parlement jouit d'un grand nombre des prérogatives habituelles, mais dans la situation actuelle, avec une opposition qui ne détient que 26 sièges sur un total de 131 et ne participe pas aux débats parlementaires, ses*

activités sont essentiellement formelles et les discussions politiques rares. Les observateurs reconnaissent pour la plupart que l'opposition manque d'unité, et n'a ni programme offrant une alternative crédible à la politique du gouvernement, ni leader charismatique.

10. *« Plus de dix ans après l'indépendance, l'Arménie n'a toujours mis en place aucune réforme majeure visant à instituer une bonne gouvernance et l'État de droit. Il n'y a pas de contrôle de la vie publique ; l'économie est soumise à des clans qui se voient octroyer des privilèges en échange de leur loyauté politique. La corruption est systématique et envahit tous les niveaux. En réponse à des pressions extérieures, un Conseil pour la lutte contre la corruption a été mis en place, mais il manque d'efficacité et de transparence. Le système judiciaire est indépendant, mais en théorie seulement, et souvent les juges n'ont pas encore adopté les normes occidentales pour la défense de l'État de droit.*
11. *« L'information est toujours étroitement contrôlée et les médias pratiquent un niveau élevé d'autocensure en ce qui concerne les activités des autorités supérieures de l'État et les institutions centrales. La presse n'a que peu d'impact et les reportages proposés par les médias électroniques ne sont pas impartiaux. L'opposition politique se plaint de n'avoir guère l'occasion de faire connaître ses vues à la télévision.*

(b) Politique étrangère

12. *« L'Arménie a exprimé le désir de s'intégrer dans les institutions européennes, et elle a noué des relations amicales avec la France, surtout après la reconnaissance par cette dernière du génocide de 1915. Elle a adhéré au programme de Partenariat pour la paix de l'OTAN en avril 1994, a des officiers de liaison au quartier général du SHAPE à Mons, participe activement aux activités relevant du PpP, et a élaboré son Plan d'action individuel pour le partenariat. Elle a envoyé une section de soldats de la paix au Kosovo dans le cadre des forces grecques de la KFOR et veut participer au maintien de la paix et à la reconstruction en Irak. Elle envisage notamment la mise sur pied d'une mission civile en Irak (assistance médicale, déminage, transports). Le premier exercice dans le cadre du Partenariat pour la paix a eu lieu en juin 2003 en Arménie. Lors de sa visite dans la région à la même période, le Secrétaire général de l'OTAN, George Robertson, a précisé l'intérêt de cette organisation en faveur d'une relation plus intense avec l'Arménie. Néanmoins, la direction arménienne, qui n'a pas voulu offrir un soutien pratique à l'offensive des États-Unis en Irak, a démenti jusqu'à présent la perspective d'une adhésion à l'OTAN.*
13. *« L'objectif visé par l'Arménie en ce qui concerne sa politique étrangère et de sécurité est la complémentarité car elle cherche à équilibrer ses relations tant avec la Russie qu'avec l'OTAN. Mais cette approche impartiale n'a guère porté ses fruits jusqu'ici en raison de sa trop grande dépendance vis-à-vis d'une part de la Russie pour sa sécurité, de l'autre de la Russie et de*

l'Iran pour son approvisionnement énergétique. En outre, d'étroites relations entre l'Arménie et l'Iran pourraient nuire à l'instauration d'une coopération plus serrée avec les États-Unis. La relation déterminante avec la Russie, l'absence d'un règlement du conflit avec l'Azerbaïdjan, et la crainte persistante du panturquisme restent les trois facteurs prédominants qui forgent la politique étrangère et intérieure de l'Arménie.

14. *« Le partenariat stratégique de l'Arménie avec la Russie s'appuie sur le Traité d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle de 1997, qui comporte une disposition d'assistance mutuelle en cas d'attaque armée de l'une ou l'autre partie. En janvier 2003, cet accord a été renforcé par un nouvel arrangement militaro-technique bilatéral. Lors d'une visite en Arménie en novembre 2003, le ministre russe de la défense, Sergei Ivanov, s'est engagé à réarmer et à rééquiper les basses russes en Arménie, tout en signant un accord de coopération militaire pour le transfert de nouvelles armes.*
15. *« Entre 1994 et 1996, on estime que la Russie a transféré des armes en Arménie pour un montant d'un milliard de dollars des États-Unis, et qu'en 2002-2003, des équipements provenant du démantèlement de bases russes en Géorgie y ont été envoyés. Il ne fait guère de doute que, dans un avenir prévisible, la Russie continuera d'être le principal fournisseur des forces armées arméniennes en matière de formation et d'équipement.*
16. *« L'Arménie est le seul pays du Caucase du Sud qui soit membre du Traité sur la sécurité collective de la CEI. Elle accueille une base militaire russe à Gyumri et la présence militaire russe dans ce pays se compose de 3 500 hommes. Les troupes russes participent activement aux activités d'un groupe de garde-frontières commun, notamment à la frontière avec la Turquie et l'Iran. L'Arménie donne à la Russie un ancrage dans une région dont le rôle va croissant étant donné que la Géorgie et l'Azerbaïdjan poursuivent une politique plus occidentale.*
17. *« Les États-Unis abritent sur leur sol une importante communauté arménienne disposant d'un pouvoir financier et politique, qui apporte une importante contribution à la reconstruction de l'économie arménienne. Ils ont fourni environ 1,5 milliard de dollars en aide économique, humanitaire et technique à l'Arménie depuis la promulgation de la Loi de 1992 sur le soutien à la liberté. Après le 11 septembre 2001, les restrictions portant sur l'aide militaire à l'Arménie ont été levées et, depuis lors, les programmes d'aide militaire directe et d'assistance dans ce domaine ont été considérablement renforcés, puisqu'ils s'élevaient à 10 millions de dollars en 2002 et à 18 millions en 2003. Les États-Unis concentrent leur aide sur la formation des soldats de métier, la mise en place de capacités de maintien de la paix, la modernisation des communications militaires et le déminage des zones frontalières. Ils construisent actuellement, à Erevan, leur plus grande ambassade du Caucase du Sud.*

18. *« En règle générale, l'Arménie est en bons termes avec la Géorgie. Elle doit faire transiter la quasi-totalité de ses échanges commerciaux par ce pays dont elle dépend économiquement. Un des problèmes délicats est celui que pose la communauté arménienne de souche qui vit en territoire géorgien. L'Abkhazie a sur son sol une importante minorité arménienne, qui s'est rangée aux côtés des Abkhazes dans le conflit armé contre le gouvernement central géorgien. Dans la région de Djavakheti, région de Géorgie située à la frontière avec la Turquie et l'Arménie, plus de 90 % de la population est de souche arménienne. Le gouvernement géorgien ne tient pas particulièrement à lui octroyer l'autonomie administrative, mais l'autonomie culturelle de cette minorité est préservée.*
19. *« Les relations étroites entre l'Arménie et la Russie posent quelques problèmes à la Géorgie, tandis que l'Arménie éprouve de la méfiance vis-à-vis de la coopération militaire pratiquée par la Géorgie et la Turquie depuis 2001 et n'apprécie pas d'être tenue à l'écart de grands projets comme l'oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan et de la coopération accrue entre la Géorgie et l'Azerbaïdjan.*
20. *« Le gouvernement arménien a donc toujours souligné l'importance de la coopération économique, mais il est plus réservé pour la coopération en matière de sécurité régionale. En outre, son objectif de redonner vie aux axes de transit nord-sud qui lient la Russie à la Turquie et à l'Iran est soutenu par la Géorgie, qui en profiterait de toute façon.*
21. *« En 2001, les deux pays ont amendé un précédent traité bilatéral, conclu en 1996, selon lequel chaque partie s'engageait à ne pas conclure d'alliance qui serait hostile à l'autre. Leur politique étrangère est néanmoins restée instable, la Géorgie s'efforçant d'améliorer ses relations avec la Russie tandis que l'Arménie se rendait compte qu'elle ne devait pas dépendre complètement de la Russie. Les deux voisins sont bien conscients de l'intérêt qu'ils ont à avoir des relations satisfaisantes et équilibrées.*
22. *« L'Arménie entretient aussi des relations amicales avec son autre voisin, l'Iran. Ce pays offre des débouchés au commerce arménien et est aussi un acteur régional avec lequel elle partage des antipathies régionales. L'Arménie, qui fait partie d'un axe nord-sud, facilite les communications de l'Iran avec la Russie et se révèle aussi être un partenaire dans le secteur énergétique.*
23. *« En avril 2004, les deux pays ont conclu un accord sur la construction d'un pipeline de 141 kilomètres de long pour le transfert de gaz de Tabriz à Erevan, dont les travaux devraient commencer d'ici la fin de 2004. Par cet accord, l'Arménie vise à réduire sa dépendance énergétique vis-à-vis de la Russie.*
24. *« Les relations entre l'Arménie et la Turquie sont marquées par une très ancienne méfiance, due surtout au génocide contre les Arméniens qui eut lieu*

pendant les années du déclin de l'empire ottoman. Depuis, l'Arménie n'a guère eu l'occasion de développer de relations avec son voisin. A l'époque soviétique, le rideau de fer séparait les deux peuples et même si la Turquie a reconnu l'Arménie presque immédiatement après son indépendance en 1991, elle a pris fait et cause pour l'Azerbaïdjan dans le conflit du Haut-Karabakh, entraînant la suspension des relations diplomatiques et la fermeture de ses frontières avec l'Arménie. L'Arménie est la plus touchée par ce blocus commercial, ainsi que certaines régions frontalières de l'Anatolie. En conséquence, elle s'est employée à rouvrir sa frontière tout en essayant de limiter au maximum l'ingérence de la Turquie dans le conflit du Haut-Karabakh.

25. *« La Turquie a affirmé à maintes reprises que ses relations avec l'Arménie ne pourraient pas se normaliser tant que cette dernière exigerait qu'elle reconnaisse le génocide commis par l'empire ottoman contre les Arméniens en 1915. Elle veut aussi que l'Arménie reconnaisse le tracé actuel de leur frontière commune et progresse sur la voie de la résolution du conflit du Haut-Karabakh. Mais la Turquie doit veiller à ne pas devenir le jouet de la politique de l'Azerbaïdjan, qui considère la fermeture de la frontière avec ce pays comme un moyen déterminant de faire pression sur l'Arménie dans le conflit du Haut-Karabakh.*
26. *« La condition posée par la Turquie – que les Arméniens renoncent à exiger la reconnaissance du génocide de 1915 – pourrait se révéler le plus gros obstacle à un compromis étant donné que la reconnaissance du génocide est une des pierres angulaires de la politique étrangère de l'Arménie depuis ces dernières années. Le thème douloureux de la reconnaissance du génocide est devenu un enjeu de fierté nationale pour les deux parties, et dans le cas de l'Arménie, le principal souci des communautés composant la diaspora arménienne (représentant une population plus nombreuse que celle habitant l'Arménie), qui dispose d'un pouvoir de pression important à l'étranger et en Arménie. La situation économique délicate et l'isolement régional croissant obligent l'Arménie à adopter une approche plus pragmatique du problème, mais qui ne pourra certainement pas aller jusqu'à l'abandon de sa demande de reconnaissance du génocide de 1915. Les contacts de votre rapporteur en Arménie ont soutenu que la volonté de rétablir les relations diplomatiques avec la Turquie sans conditions préalables existait et qu'il était tout à fait possible d'améliorer les relations avec ce pays, mais que ce dernier devait reconnaître le génocide.*
27. *« Le règlement du conflit du Haut-Karabakh ne montre aucun signe d'avancée, mais la Turquie pourrait négocier la réouverture de la frontière arménienne sans solution définitive sous réserve que cette évolution lui permette d'établir un leadership régional et facilite de futurs progrès dans le règlement de ce conflit. Par conséquent, si l'Azerbaïdjan constitue un obstacle à la réouverture de la frontière, cet obstacle ne paraît plus insurmontable. Mais malgré l'intense activité diplomatique, force est de*

constater qu'aucune percée n'a été réalisée pour l'instant. A cet égard, le refus du Président arménien, M. Kocharian, de participer au Sommet d'Istanbul de l'OTAN a été révélateur.

28. *« La réouverture de la frontière entre la Turquie et l'Arménie faciliterait grandement l'exploitation des voies de transport de la Turquie vers le Caucase et vers l'Asie centrale, ce qui permettrait un lien direct de l'Occident vers cette région. Notamment, la remise en exploitation du service ferroviaire entre la Turquie et l'Arménie (reliant Kars à Gumri), permettrait l'élargissement du vaste réseau ferroviaire de la région, hérité de l'ère soviétique, et ferait baisser substantiellement les coûts de transport de l'Occident vers l'Asie centrale, surtout en association avec un raccordement au système ferroviaire entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan. La réouverture de la frontière de l'Arménie avec la Turquie et l'Azerbaïdjan devrait diminuer de 30 à 50 % les coûts de transport et dégager des bénéfices d'un montant supérieur à 300 millions d'euros.*
29. *« Jusqu'à présent, les dispositions de TRACECA s'appliquant aux transports entre la Turquie et l'Arménie et à l'Azerbaïdjan et l'Arménie ont fait l'objet d'obstruction de la part de l'Azerbaïdjan et de la Turquie. L'Arménie a aussi été exclue du projet d'oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan. Pour l'UE, la mise à l'écart de l'Arménie n'est pas la bienvenue, et il serait souhaitable de réfléchir à une plus grande implication de ce pays dans les plans régionaux générés par l'UE. Dans ce contexte, toute initiative visant, par des pressions et par la promotion de projets d'infrastructure attrayants, à un rapprochement des deux pays grâce à une proposition distincte de réouverture de la frontière entre la Turquie et l'Arménie, serait la bienvenue.*
30. *« Lorsque la Commission européenne a recommandé, en octobre 2004, l'ouverture de négociations d'adhésion avec la Turquie, elle a noté que « la perspective d'adhésion devrait améliorer les relations bilatérales entre la Turquie et ses voisins en accord avec le principe de réconciliation sur lequel est fondée l'Union européenne ».*
31. *« Dans un document annexe, la Commission affirme ce qui suit :*

« Par la Turquie, l'UE pourrait avoir une influence stabilisatrice dans le Caucase méridional, à condition que la Turquie soit disposée à essayer de résoudre les conflits avec ses voisins dès avant son adhésion. En particulier, elle devra améliorer ses relations avec l'Arménie en établissant des relations diplomatiques et en ouvrant la frontière terrestre, qui est actuellement fermée. En ce qui concerne les événements tragiques, notamment la souffrance humaine, qui se sont produits dans la région en 1915/1916, la perspective de l'adhésion de la Turquie doit conduire à une amélioration des relations bilatérales avec l'Arménie et à la réconciliation en ce qui concerne ces événements. Il est également important que la Turquie contribue à l'atténuation des tensions entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie dans le conflit concernant le Haut-Karabakh. »

32. « Par ailleurs, l'UE a indiqué clairement à l'Arménie qu'elle devait reconnaître la frontière existante avec la Turquie, ce qui mettrait un terme aux revendications irrédentistes.

(c) Situation économique

33. « Les perspectives de développement économique de l'Arménie ont aussi pâti du conflit du Haut-Karabakh et de la fermeture des frontières avec la Turquie et l'Azerbaïdjan. De plus, le pays manque de ressources naturelles et était, il y a encore peu de temps, tenu à l'écart des plans régionaux d'investissements infrastructurels dans le secteur de l'énergie, et il a aussi souffert de l'émigration plus intense, surtout vers la Russie. L'économie arménienne a récemment vu son PIB progresser de façon impressionnante – il est en effet passé de 3,3 % en 1999 à 12,9 % en 2002 et 13,9 % en 2003. Mais d'importantes parties de la population n'ont pas accès à la richesse croissante. En 1990, 53,7 % des Arméniens vivaient en dessous du seuil de pauvreté et le chiffre se situe toujours aux alentours de 50 %. Le taux de chômage est estimé à 30 %, et souvent les personnes ayant un emploi travaillent au noir sans aucune protection juridique. Selon le gouvernement, le travail non déclaré représente 35 % du PIB, mais des experts indépendants estiment que le chiffre est beaucoup plus élevé. L'économie est aux mains de clans et l'on dit souvent que les grandes entreprises, protégées par des alliances politiques, peuvent échapper au fisc.
34. « Les événements récents dans le domaine des affaires et de l'énergie ont augmenté la dépendance de l'Arménie par rapport à la Russie. Cette dernière a utilisé l'endettement comme levier coercitif à l'encontre de plusieurs pays membres de la CEI en leur imposant des accords de participation contre l'effacement de la dette, ce qui lui confère un contrôle sur les avoirs et ressources stratégiques. De plus, le pays souffre de trois fléaux majeurs dans le domaine économique : la faiblesse des investissements étrangers, l'étroitesse du marché et le coût des transports.
35. « Après avoir opéré une mainmise sur cinq entreprises publiques arméniennes, surtout dans le secteur de l'énergie, la Russie domine désormais une grande partie de ce secteur, où elle possède la plus grande centrale thermique, située à Hrazdan, et gère la centrale nucléaire de Mezdamor (qui produit près de 40% de l'électricité) et six centrales hydroélectriques. De surcroît, l'Arménie dépend de la Russie pour ses principales ressources énergétiques, son combustible nucléaire et son gaz naturel. En juin 2003, l'Arménie a signé un contrat avec l'entreprise russe Gazprom pour être approvisionnée en gaz pour les cinq prochaines années. L'opposition arménienne a lourdement critiqué le gouvernement pour son incapacité à trouver des alternatives au remboursement de la dette et pour la confidentialité qui a entouré les négociations sur le règlement de la dette et la fourniture d'énergie. Certains estiment que Kocharian a conclu un pacte avec les Russes pour obtenir leur soutien avant les élections législatives de

mai 2003. En effet, le Président Poutine a été particulièrement prompt à féliciter M. Kocharian pour sa réélection, âprement disputée et sérieusement critiquée par l'Occident.

36. « Comme il a déjà été dit, l'Arménie a signé un accord avec l'Iran pour la construction d'un gazoduc pour transporter du gaz iranien en Arménie. Lorsqu'il sera achevé en 2007, ce gazoduc couvrira un tiers des besoins en gaz de l'Arménie.

2. L'Azerbaïdjan

37. « L'Azerbaïdjan, qui compte 8,1 millions d'habitants, est bordé par la mer Caspienne, la Fédération de Russie, la Géorgie, l'Arménie et l'Iran. Ce pays, riche en hydrocarbures, présente un intérêt extrême pour la Russie, les États-Unis, l'UE ainsi que l'Iran.
38. « L'Azerbaïdjan a conquis son indépendance en 1991 après l'effondrement de l'Union soviétique, mais dans les années qui ont suivi, l'instabilité, due essentiellement au conflit dans le Haut-Karabakh, a menacé l'existence même du nouveau pays. Alors que ce conflit demeurait pendant, le cessez-le-feu de 1994 s'est maintenu. Depuis 1996, une stabilité politique relative a gagné le pays, livré à l'autoritarisme de l'ancien Président Heidar Aliev, mais le gouvernement est impliqué actuellement dans un exercice complexe d'équilibre entre sa politique étrangère et sa politique intérieure.

(a) Situation politique

39. « Le pivot de la vie politique azérie était encore récemment Heidar Aliev, qui a déjà occupé un certain nombre de postes importants dans la République soviétique d'Azerbaïdjan depuis 1967, date à laquelle il est devenu le chef du KGB et a commencé à mettre en place les réseaux et structures qui devaient asseoir sa gestion autocratique en tant que Président. Il est parvenu au pouvoir en 1994.
40. « La plupart des experts – pour ne pas dire tous – s'accordent à penser que le Président Heidar Aliev a rétabli les méthodes politiques de type soviétique propres à la « partocratie » dans un système que tenaient l'autoritarisme, la violence et son charisme personnel. En signant le « contrat du siècle » en 1994, le Président Aliev a conféré aux sociétés étrangères une part importante dans l'exploitation des hydrocarbures de son pays, tout en veillant à ce que son gouvernement bénéficie d'investissements massifs et du soutien diplomatique de l'Occident. Sa succession a suscité beaucoup d'intérêt dans les pays qui ont investi dans la région et souhaitent le maintien de la stabilité et du statu quo. Sachant qu'il ne pourrait rester à la tête du pays en raison de sa santé chancelante, Heidar Aliev a soigneusement préparé l'élection de son fils, Ilham Aliev, comme Président de l'Azerbaïdjan. Heidar Aliev est toujours considéré comme le père de l'Azerbaïdjan moderne,

image que l'on retrouve sur les nombreuses affiches présentes partout dans le pays, qui le montrent avec ou sans son fils Ilham.

41. *« En fait, les résultats des élections présidentielles du 15 octobre 2003, amenant au pouvoir Ilham Aliiev avec 79,5 % des voix, ont été entérinés par tous les grands pays, y compris l'Union européenne, en dépit de critiques sévères d'observateurs internationaux, pour qui les procédures électorales « n'ont pas satisfait aux normes internationales ». Peter Eicher, chef de la mission d'observation de l'OSCE, a noté que « nous avons été particulièrement choqués par l'importance de l'intimidation et les différences de traitement entre les candidats pendant la campagne ».*
42. *« Selon le rapport final de l'OSCE, les élections n'ont pas satisfait aux conditions de l'Organisation et autres normes internationales, les irrégularités pendant le scrutin ayant été nombreuses, la fraude largement pratiquée pendant le comptage des voix et la transcription des résultats obtenus. Le rapport mentionne nombre d'irrégularités parmi lesquelles le bourrage des urnes, les votes multiples, l'intimidation des électeurs ou les bulletins de vote pré-remplis.*
43. *« Selon l'opposition et les ONG qui s'occupent des droits de l'homme, telles que Human Rights Watch, la campagne électorale a été marquée par des abus – violences policières et arrestations arbitraires de membres de l'opposition, et parti pris en faveur de la candidature d'Ilham Aliiev. Mais d'un autre côté, l'opposition n'est pas parvenue à s'entendre sur un ordre du jour commun même si elle était d'accord sur la nécessité de protester contre la succession orchestrée. A la suite des élections, la violence a éclaté à Bakou et des affrontements se sont produits entre membres de l'opposition partisans d'Isa Gambar, chef de la faction d'opposition la plus populaire, le parti Musavat, et les forces de la police spéciales, qui ont entraîné la mort de plusieurs manifestants. Dans les semaines qui ont suivi, des centaines de partisans et d'activistes de l'opposition ont été arbitrairement arrêtés dans le cadre d'une tentative pour museler l'opposition et consolider l'autorité du nouveau gouvernement.*
44. *« Dans l'ensemble, les pays occidentaux n'ont pas fait part de réserves qu'ils auraient pu émettre très tôt, préférant, semble-t-il, la poursuite du statu quo politique dans le pays.*
45. *« A l'heure actuelle, le nouveau Président peut compter sur un soutien extérieur. Le jour de la proclamation des résultats des élections, la Russie et la Turquie ont été promptes à le féliciter. Vladimir Poutine a déclaré rendre visite à Ilham Aliiev pour « continuer à renforcer le lien qui unit traditionnellement les deux pays ». Les Russes notamment espèrent que la continuité du régime actuel garantira la poursuite des relations amicales entre les deux pays, ainsi qu'une attitude pondérée vis-à-vis d'eux-mêmes et des États-Unis. L'établissement de relations plus étroites avec la Russie, les mois précédents, entraine peut-être en partie dans le cadre des efforts déployés*

par Heidar Aliev pour obtenir un soutien en vue de la succession de son fils et de sa survie politique future. Des responsables des États-Unis intéressés au maintien de la stabilité politique, à l'endiguement de l'islamisme radical et au développement des investissements pétroliers ont reconnu également le nouveau Président, malgré des propos inquiets sur l'impartialité des élections en Azerbaïdjan. L'UE a fait savoir également, par son représentant spécial pour le Caucase du Sud, Heikki Talvitie, qu'« (elle) travaillera avec Ilham Aliev ».

- 46. « Ilham Aliev a rapidement assuré qu'il maintiendrait les politiques existantes et garantirait la stabilité et la continuité. Il a déclaré également que le problème le plus épineux pour l'Azerbaïdjan était le Haut-Karabakh et noté que « nous n'accepterons jamais la situation actuelle ». Il a admis également qu'il devrait prendre des distances avec le système actuel du népotisme pour favoriser la stabilité à long terme et le développement d'institutions modernes.*
- 47. « A l'heure actuelle, les systèmes politique et économique azerbaïdjanais reposent toujours en grande partie sur le népotisme, la corruption institutionnalisée et les influences régionales et celles des clans. L'administration tient le système législatif sous son joug. L'Assemblée nationale, qui compte 125 membres, ne pèse pas d'un grand poids politique et les partis d'opposition n'occupent que onze sièges.*
- 48. « Reste toutefois à vérifier si Ilham Aliev parviendra à asseoir durablement son autorité en tant que nouveau Président. N'ayant ni l'envergure politique ni l'expérience de son père, il risque d'être vulnérable face aux luttes pour le pouvoir qui vont vraisemblablement reprendre au sein de la classe dirigeante. Avant même les élections, les rivalités à l'intérieur des partis avaient mis en lumière un changement de génération dans le clan au pouvoir. On peut néanmoins observer quelques améliorations.*
- 49. « Les prisonniers politiques sont libérés afin de mettre en pratique les recommandations du Conseil de l'Europe. Presque tous les politiciens que votre rapporteur a rencontrés à Bakou ont soutenu que l'Azerbaïdjan devait viser l'intégration dans les structures européennes et euro-atlantiques afin d'apporter la sécurité à la région et la prospérité à sa population. Cela aiderait le pays à poursuivre le développement des structures démocratiques et à moderniser les conditions socio-économiques. De bonnes relations avec l'Europe sont considérées également comme une protection contre les ambitions de l'Iran de propager en Azerbaïdjan ses idées sur la religion et l'État. Les Azerbaïdjanais reconnaissent que, sur le plan politique, leur pays est toujours dans une phase de transition. De nombreux citoyens n'ont pas encore découvert les avantages d'un système démocratique occidental – processus d'apprentissage qui prendra peut-être une génération.*
- 50. « On peut se demander si le système politique actuel apporte une garantie de stabilité à moyen et long terme. Dans un pays musulman, l'existence d'une*

élite tenant les rênes du pouvoir en monopolisant les principales sources de revenus, liée à un népotisme et une corruption omniprésents, et la suppression d'une opposition démocratique saine peuvent être un terrain propice aux mouvements ultra-nationalistes, ou wahhabi, ou autres mouvements fondamentalistes islamiques.

(b) Politique étrangère

- 51. « L'actuel gouvernement azerbaïdjanais a un certain nombre d'intérêts vitaux qui déterminent sa politique étrangère. Il souhaite régler les litiges institutionnels à propos de ses droits sur le pétrole de la mer Noire, garantir la sécurité de l'oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan, s'assurer des investissements de sources diverses pour développer son industrie pétrolière et son économie, éviter de dépendre, sur les plans économique ou sécuritaire, d'une quelconque puissance étrangère et régler la question du Haut-Karabakh en recouvrant la souveraineté sur ce territoire.*
- 52. « Pour contribuer à la réalisation de ces objectifs, l'Azerbaïdjan s'est livré à un exercice d'équilibre géopolitique, dont il s'est relativement bien tiré car il a des contreparties à offrir.*
- 53. « Après avoir déployé des efforts sur le plan diplomatique, assortis d'offres d'accord dans le secteur pétrolier, l'ancien Président Aliiev est parvenu à rallier le soutien des États-Unis et de l'Europe. Dans le même temps, il a réussi à amorcer, à partir de 2000, un rapprochement avec la Russie. Le Président Aliiev s'est efforcé également de trouver un compromis dans ses relations avec deux pays hostiles l'un à l'autre, la Turquie et l'Iran, alors même que l'alliance entre son pays et la Turquie est inéluctable.*
- 54. « Au début des années 1990, le Président Aliiev a suscité l'intérêt des États-Unis, désireux d'accroître leur présence dans la région. De toute évidence, les États-Unis attachaient une grande importance à l'existence d'un État musulman tourné vers l'Occident, donnant accès à l'Asie centrale et bordant la Turquie et l'Iran, qui soit étroitement associé à l'OTAN et possède d'abondantes ressources pétrolières.*
- 55. « Pendant la guerre contre le régime des talibans menée en Afghanistan en 2001-2002, l'Azerbaïdjan a accordé des droits de survol à l'armée de l'air américaine. L'administration des États-Unis a récompensé l'Azerbaïdjan pour son soutien en suspendant l'application de la section 907 de la Loi sur le soutien à la liberté, ce qui permit alors aux États-Unis de fournir un appui technique et militaire à l'Azerbaïdjan. Lors des préparatifs de la guerre en Irak, l'Azerbaïdjan a été pratiquement le seul pays musulman à soutenir la coalition conduite par les Américains et les Britanniques. Lorsque la guerre a pris fin officiellement le 1^{er} mai 2003, le pays a soutenu la politique de reconstruction post-conflit en Irak prônée par les États-Unis et en août 2003, il fut le premier État musulman à envoyer des troupes de maintien de la paix en Irak.*

56. « *L'administration des États-Unis a soutenu pleinement la passation de pouvoir à Ilham Aliev, qu'elle considérait comme un allié important dans la guerre contre le terrorisme, volet essentiel pour le maintien de la stabilité dans le Caucase. Les chefs de l'administration Bush sont aussi étroitement associés au secteur pétrolier et énergétique américain, qui a beaucoup investi en Azerbaïdjan, et à l'élite au pouvoir dans ce pays.*
57. « *En novembre 2003, le Secrétaire à la défense des États-Unis, Donald Rumsfeld, est allé à Bakou. A l'issue de sa visite, la modernisation de la base aérienne de Lenkora a été entreprise sous la supervision des Américains. Ceux-ci ont aussi fourni à l'Azerbaïdjan de nouveaux matériels de combat pour ses postes le long de la frontière avec l'Iran. Les autres installations militaires sont en cours de rénovation, toujours sous la houlette des Américains. D'autres délégations d'experts militaires de ce pays sont allées en Azerbaïdjan cette année, et les observateurs ont noté que cet intérêt croissant des États-Unis est lié à la survenue éventuelle de complications en Iran et à une lutte d'influence avec la Russie en Azerbaïdjan. La coopération militaire entre les deux pays s'est concentrée sur le renforcement des capacités de la marine azerbaïdjanaise et la standardisation des systèmes de contrôle aux aéroports et dans l'espace aérien azerbaïdjanais.*
58. « *L'Azerbaïdjan est devenu membre du PpP (Partenariat pour la paix) en 1994 et, en avril 2003, l'ancien Président Aliev a réaffirmé l'intention de son pays d'adhérer à l'Alliance. Au sommet d'Istanbul, en juin 2004, il a réaffirmé que la participation de son pays au programme de partenariat individuel constituait une avancée majeure pour sa sécurité. Le Président Ilham Aliev a confirmé lors du sommet que la politique de son pays « visant l'intégration dans les structures européennes et euro-atlantiques depuis plus de dix ans serait poursuivie ». Toutefois, à l'issue de sa visite à Moscou en février 2004, le Président Ilham Aliev a déclaré que l'Azerbaïdjan ne devait pas se presser de rejoindre l'OTAN.*
59. « *Le 13 septembre 2004, l'OTAN a annulé l'exercice Cooperative Best Effort 2004 du PpP, qui devait commencer le jour même en Azerbaïdjan, pour protester contre le refus de ce pays d'accorder des visas aux militaires et experts arméniens participant à l'exercice. Un exercice identique avait déjà été mené en Géorgie et en Arménie, avec la participation des mêmes pays. Les responsables de la défense affirment que l'Arménie n'a pas satisfait à un des engagements qu'elle avait souscrits avant de devenir partenaire du PpP – respecter l'intégrité territoriale des autres États.*
60. « *De nombreux observateurs voient dans le refus d'accorder un visa aux officiers arméniens la réponse à une hostilité croissante de l'opinion publique vis-à-vis de l'Arménie après que des anciens combattants azerbaïdjanais de l'Organisation de libération du Karabakh eurent été condamnés à de lourdes peines de prison pour avoir perturbé une conférence préparatoire de l'OTAN en juin 2004 à Bakou, à laquelle des officiers*

arméniens avaient participé. Le Président Aliiev avait réagi publiquement aux sentences, déclarant qu'en tant que citoyen, il pensait que la peine était disproportionnée par rapport aux agissements des accusés.

61. *« L'Azerbaïdjan, qui est membre de la coalition contre le terrorisme, n'a pas envoyé de forces de combat en Irak, mais a déployé un contingent de 150 militaires qui protègent les lieux saints et autres sites du pays.*
62. *« A l'instar des autres pays du Caucase du Sud, l'Azerbaïdjan pratique un exercice délicat d'équilibre en politique étrangère. Ses relations avec la Russie en sont, de toute évidence, le reflet. En 1992, il a signé le Traité de sécurité collective, cadre à valeur essentiellement symbolique qui permet à la Russie de développer des relations avec chaque pays membre, mais n'a pas renouvelé son adhésion en 1998.*
63. *« La visite de Vladimir Poutine à Bakou en janvier 2001 a permis de jeter les bases d'un nouveau rapprochement entre la Russie et l'Azerbaïdjan, confirmé en février 2003 lorsque l'Azerbaïdjan a signé avec la Russie des accords définissant les conditions de la coopération militaire entre les deux ministères de la défense et en réglant les aspects techniques. Les ventes d'armes de la Russie à l'Azerbaïdjan et l'entraînement des militaires sont les principaux points de ces accords qui, selon le ministère de la défense russe, visent à « corriger les déséquilibres des forces dans la région ». Ils montrent que l'Azerbaïdjan revêt une importance croissante dans la politique étrangère russe, en raison du resserrement des relations entre les États-Unis et l'Azerbaïdjan, et que la Russie adopte une attitude plus équilibrée à l'égard de l'Azerbaïdjan et de l'Arménie. Bakou semble moins méfiante devant l'implication de la Russie dans le conflit du Haut-Karabakh et manifeste une plus grande assurance.*
64. *« L'Azerbaïdjan et la Turquie sont des alliés proches, liés par de solides liens culturels, commerciaux et militaires. Le slogan « un peuple, deux États » traduit le sentiment de ces deux pays d'avoir des origines communes et met en avant le rôle joué par le facteur turc dans la région. La Turquie a accordé son soutien à l'Azerbaïdjan sur la question du Haut-Karabakh en cessant toute relation officielle avec l'Arménie et elle a facilité le rapprochement de l'Azerbaïdjan avec l'Occident en sa qualité d'allié principal de l'OTAN et des États-Unis dans la région. La Turquie a joué aussi le rôle de « grand frère » vis-à-vis de la politique intérieure azérie et elle a soutenu Heidar et Ilham Aliiev.*
65. *« L'Azerbaïdjan et l'Iran sont en conflit à propos de la question non résolue du partage des fonds marins de la Caspienne, tandis que la coopération croissante du premier avec les États-Unis augmente les tensions dans leurs relations. Les efforts déployés par l'Iran pour accroître son influence culturelle dans la région sont considérés également avec méfiance par l'Azerbaïdjan, qui s'efforce d'empêcher les mollahs iraniens d'exporter leur vision de l'islam en direction des musulmans chiites, majoritaires dans le*

pays, dont il souhaite qu'il demeure un État musulman laïque. Les liens économiques entre les deux pays s'étoffent néanmoins et à la suite d'un accord récent, l'Iran a élargi les conditions de prêt à l'Azerbaïdjan concernant un certain nombre de projets d'infrastructure qui favoriseront les échanges entre les deux pays et le développement du secteur énergétique. La minorité azérie en Iran, autre pan des relations entre Azéris et Iraniens, a fait récemment l'objet d'une attention particulière.

66. *« Bien qu'aucun chiffre précis ne soit disponible, on estime que de 16 à 20 millions d'Azéris vivent en Iran. Ils représentent la plus importante minorité, soit un quart environ de la population iranienne. Ce sont des musulmans chiïtes, qui sont généralement bien intégrés dans la société et l'État iraniens. Ils occupent des postes de haut niveau au gouvernement et ont joué un rôle important dans les mouvements de libération nationalistes au XX^e siècle. Les restrictions imposées actuellement par les autorités centrales depuis la révolution de 1979 concernent essentiellement les droits culturels de la minorité azérie. L'enseignement dans leur langue maternelle, l'azéri, est interdit, comme le sont les publications dans cette langue et la mise en place d'associations culturelles.*
67. *« Mais quels que soient les griefs de la population azérie en raison de l'interdiction d'exercer ses droits culturels, elle n'est guère encline aux revendications à caractère ethnique ou à une éventuelle sécession et unification avec l'Azerbaïdjan. Dans la situation actuelle, il serait difficile de prouver que la minorité azérie pourrait jouer un rôle déstabilisateur, mais à l'avenir une orientation nouvelle des relations entre l'Azerbaïdjan et l'Iran et un engagement possible des États-Unis pourraient avoir un impact sur la position de la minorité azérie.*
68. *« De manière générale, une grande partie du succès de la diplomatie azerbaïdjanaise tient au potentiel du pays dans les domaines pétrolier et gazier. Le « contrat du siècle », conclu en 1994 pour l'exploitation des champs pétrolifères Azeri-Chirag-Guneshli, a mis en place « l'Azerbaijan International Operating Company » (AIOC). Il y a eu manipulation pour attirer le soutien des pays occidentaux à une période où l'Azerbaïdjan demeurait des plus vulnérables. Le consortium de sociétés étrangères qui rivalisent pour obtenir une part dans la concession regroupe des intérêts britanniques, américains, russes, turcs, japonais, iraniens, saoudiens, suédois, français, belges, italiens, allemands et espagnols.*

(c) Forces armées

69. *« Dans l'ensemble, les capacités opérationnelles des forces armées azerbaïdjanaises sont limitées. Une grande partie des équipements de combat hérités de l'Union soviétique en 1991 n'était déjà pas adaptée à cette époque, et a continué de se dégrader faute d'entretien adéquat, de pièces de rechange et pour d'autres raisons. De nombreux systèmes ne sont pas opérationnels ou sont en piètre état de marche. En outre, la plupart des équipements de*

combat disponibles ne peuvent répondre aux nouveaux défis sécuritaires ni aux besoins engendrés par les missions. On estime que l'état de préparation au combat et l'aptitude à combattre des forces armées azerbaïdjanaises seraient inférieurs à ceux des forces armées arméniennes et du Karabakh.

70. *« Le gouvernement hésite à faire confiance aux militaires depuis que leurs dirigeants ont tenté, par le passé, de jouer un rôle politique. Leurs chefs sont politisés et le financement politique, le manque d'expérience et la corruption nuisent à l'efficacité du commandement et du contrôle. Mais on voit depuis peu des signes d'amélioration substantielle dans des secteurs bien précis des forces armées. Le bataillon de Nakhitchevan, force d'élite nouvellement créée, possède un excellent niveau.*
71. *« Les experts ont fait clairement savoir que les forces armées azerbaïdjanaises avaient besoin de programmes majeurs de modernisation des équipements et de rééquipement. Parallèlement, les militaires doivent moderniser les programmes logistiques et d'entretien qui soutiennent les systèmes existants. Les forces armées devront satisfaire à de nouveaux besoins concernant les missions et leurs capacités devront être plus vastes.*
72. *« Les tendances économiques à long terme sont favorables à l'Azerbaïdjan, et un financement approprié, lié à un programme de réformes efficace, pourrait aider à surmonter bon nombre des problèmes existants, mais il faudra du temps.*

(d) Situation économique

73. *« Le développement économique et politique du Caucase du Sud est lié à la gestion des réserves de pétrole et de gaz de la mer Caspienne. Tandis que l'Azerbaïdjan est le seul pays producteur de la région, les pays de transit devraient tirer d'importants revenus de cette activité et l'efficacité globale des systèmes de transport dépend pour beaucoup de la coopération et de la stabilité régionales.*
74. *« Selon des estimations récentes plus réalistes, l'importance des réserves de pétrole de la Caspienne a été ramenée à 5 % environ des réserves mondiales connues, soit l'équivalent de celles de la mer du Nord. Même si on ne peut plus espérer que la mer Caspienne puisse devenir un nouveau « Golfe », elle jouera néanmoins, à l'avenir, un rôle important sur le marché pétrolier mondial et constituera un créneau porteur pour le marché européen.*
75. *« Les intérêts commerciaux dans la région ont décliné en raison des découvertes récentes de gisements aux prévisions beaucoup plus importantes en Sibérie ; en outre, la production irakienne escomptée devrait être supérieure aux prévisions. Pour des raisons géologiques et géographiques, les coûts de production dans la région de la Caspienne (environ 14 dollars des États-Unis le baril) sont beaucoup plus élevés qu'au Moyen-Orient (4 dollars) ou même dans la mer du Nord (12-13 dollars). Mais les*

compagnies pétrolières qui ont déjà investi dans la région poursuivront leurs activités. Il en va de même pour d'autres acteurs, dont l'Union européenne, qui ont participé à la planification et au développement des infrastructures nécessaires. Ceux-ci peuvent soutenir des investissements viables à long terme, même si les marges de profit sont plus faibles.

76. *« Les revenus pétroliers et la croissance économique seront vraisemblablement inférieurs aux estimations car les entreprises préféreront sans doute ne pas prendre le risque de se lancer dans de nouveaux investissements massifs. Les attentes concernant la croissance en Azerbaïdjan et dans d'autres pays de la région devront donc être revues à la baisse, et les gouvernements seront contraints d'en tenir compte. Le gouvernement azéri notamment devra compter avec le fait qu'un fossé de plus en plus large, au niveau des revenus et du pouvoir d'achat, entre une élite aisée vivant du pétrole et le reste de la population pourrait susciter une instabilité politique et un mécontentement social.*
77. *« Le choix de la stratégie à suivre concernant la principale voie de transport pour l'exportation vers l'Occident a entraîné d'intenses discussions entre les parties concernées et fait du pétrole l'enjeu politique majeur de la région. Pendant les années qui ont suivi la conclusion de l'accord sur l'AIOC (Azerbaijan International Operating Consortium), c'est une politique de coopération qui a prévalu car tous les acteurs étaient impatients d'avoir « une part du gâteau » et la politique azerbaïdjanaise a été suffisamment généreuse pour n'oublier personne, ce qui a donné naissance à une multitude d'accords aboutissant à la création de grands consortiums multinationaux. En outre, un accord a été conclu sur la nécessité d'utiliser les infrastructures de transport existantes pour l'extraction initiale du pétrole. La question du transport du pétrole via la Russie en direction de Novorossisk ou via la Géorgie en direction de Supsa a été réglée par la décision d'utiliser les deux oléoducs, stratégie dans la logique de la politique de la multiplication des voies de transport suivie par les États-Unis et l'UE. Le nouvel oléoduc Bakou-Tbilisi-Ceyhan sera opérationnel en 2005 et le gazoduc Bakou-Tbilisi-Erevan le sera en 2006/2007 (voir 3 (e) du présent rapport).*
78. *« Le pétrole est le moteur de l'économie azerbaïdjanaise. Depuis 1994, le pays a conclu des contrats avec 33 compagnies pétrolières issues de 15 pays, qui devraient rapporter 60 milliards de dollars des États-Unis en investissements. Mais seule une couche assez peu importante de la population peut profiter de la nouvelle richesse du pays. Une grande partie des biens et des revenus tirés de l'énergie est aux mains de la famille dirigeante et des groupes qui gravitent autour d'elle, ce qui entraîne d'importantes disparités de niveau de vie. A l'heure actuelle, 60 % environ de la population vit en dessous du seuil de pauvreté et d'après les estimations, deux millions d'Azerbaïdjanais sont partis pour la Fédération de Russie afin de gagner de quoi nourrir leurs familles.*

79. « L'économie de l'Azerbaïdjan, affichant une croissance du PIB de plus de 10% en 2002 et 2003, devance largement l'Arménie et la Géorgie. Toutefois, l'économie du pays est fortement tributaire du secteur de l'énergie, qui représente 40% du PNB et plus de 60% des investissements, ce qui la rend très vulnérable à une crise extérieure.
80. « Les revenus tirés de l'énergie servent malheureusement toujours à subventionner les secteurs non compétitifs de l'économie au détriment d'une réforme plus que nécessaire. On continue à ignorer la privatisation à grande échelle de peur qu'elle n'aille à l'encontre des intérêts particuliers de l'élite au pouvoir. Depuis un certain nombre d'années, le FMI insiste sur la nécessité de développer les infrastructures et les ressources humaines dans le secteur pétrolier, même si cela doit aggraver le déficit dans les autres secteurs. Malgré les nombreuses analyses effectuées et l'adoption d'une politique à long terme en matière de revenus pétroliers, il n'y a pas eu de progrès significatifs dans ces domaines.

3. La Géorgie

81. « Avec une population de 5,5 millions d'habitants, la Géorgie a un débouché sur la mer Noire et des frontières avec la Fédération de Russie, la Turquie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan ; elle est donc stratégiquement située au carrefour de l'axe ouest-est de l'Europe vers l'Asie centrale et au-delà, et de la route nord-sud de la Russie vers le Moyen-Orient.
82. « La Géorgie a obtenu son indépendance de l'Union soviétique en avril 1991 ; cependant, dès le début, des mouvements séparatistes ethniques en Abkhazie et en Ossétie du Sud, le statut autonome de l'Adjara (sur laquelle le pouvoir central avait peu de prise) ont eu un impact négatif sur la stabilité et sur la viabilité de la Géorgie en tant qu'État.

(a) Situation politique

83. « A partir de l'indépendance du pays, la scène politique intérieure a été dominée par Edouard Chevardnadze. Ancien leader du parti communiste en Géorgie, il est rentré dans son pays en 1992, en pleine guerre civile, et pendant plus de dix ans, il a été à la fois chef d'État et de gouvernement, concentrant des pouvoirs considérables entre ses mains. Il avait précédemment été reconnu comme un homme politique expérimenté, pouvant contribuer à conquérir la stabilité politique ainsi qu'un certain degré d'indépendance par rapport à la Russie, mais ayant néanmoins échoué à apporter une solution aux conflits séparatistes. Cependant, au fil des ans, sa popularité a décliné en raison surtout de son incapacité à réformer une économie chancelante et à endiguer la corruption galopante. Pendant les mois qui se sont écoulés jusqu'aux élections parlementaires en novembre, il a essuyé d'abondantes critiques pour avoir fait des concessions au gouvernement russe sur le maintien de ses bases militaires et avoir conclu des accords préférentiels dans le secteur de l'énergie.

84. *« Les élections du 2 novembre 2003 ont abouti à la « Révolution des roses », lutte décisive entre l'arrière-garde passéiste et les nouvelles forces démocratiques tournées vers l'Occident qui s'est terminée par la démission du Président Chevardnadze le 23 novembre 2003, après trois semaines de manifestations consécutives à des accusations de trucage et de fraude électorale massive. Des élections présidentielles ont eu lieu en janvier 2004, qui ont porté au pouvoir Mikhaïl Saakashvili avec près de 97% des voix.*
85. *« L'opposition qui a renversé M. Chevardnadze représente le secteur occidentalisé de la société géorgienne. Sa figure de proue, M. Saakashvili, candidat de l'ancienne opposition à la présidentielle, est un avocat de 35 ans, formé aux États-Unis. Il incarne ceux qui, dans la société urbaine géorgienne, veulent se défaire de la bureaucratie et de l'immobilisme hérités de l'ère soviétique, et aspirent à faire entrer la Géorgie dans la famille européenne.*
86. *« Le nouveau leadership politique en Géorgie a immédiatement reçu le soutien des États-Unis, qui ont proposé leur assistance à ce gouvernement. Le Président des États-Unis, George W. Bush, s'est prononcé pour l'intégrité territoriale de la Géorgie et le Secrétaire d'État, Colin Powell, a souligné lors d'une réunion de l'OSCE le 2 décembre 2003 « qu'il était exclu d'appuyer des éléments perturbateurs désireux d'affaiblir l'intégrité territoriale de la Géorgie ».*
87. *« Ces déclarations ont été faites après une série de consultations à Moscou entre les Russes et les leaders de l'Adjarie, de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud. Dans le sillage de la démission de Chevardnadze, les trois régions, préoccupées par une menace éventuelle de Tbilissi, dont les nouveaux dirigeants avaient fait valoir par le passé que le contrôle central devait être renforcé sur la totalité du territoire géorgien, se sont tournées vers la Russie pour obtenir son soutien. Dans les faits, le dirigeant adjar, Aslan Abishidze, a proclamé l'état d'urgence dans sa région autonome et fermé ses frontières avec le reste de la Géorgie jusqu'à la tenue d'élections présidentielles le 4 janvier.*
88. *« Les élections législatives du 28 mars 2004 ont débouché sur la victoire écrasante du mouvement national/front démocratique du Président Mikhaïl Saakashvili qui a remporté 135 des 150 sièges à pourvoir, le nouveau bloc de la droite ayant conquis les 15 sièges restants. D'après le Premier ministre Zurab Zhvania, remédier aux retards chroniques dans le versement des salaires et des retraites dans le secteur public, lutter contre la corruption et promouvoir l'intégration de la Géorgie dans les structures européennes figurent parmi les priorités de son gouvernement. Celui-ci a promis de ne pas ménager ses efforts pour restaurer l'intégrité territoriale du pays. Le succès et la viabilité de sa politique de réforme dépendent de la rapidité des progrès et des réalisations concrètes. A ce jour, le gouvernement est parvenu à*

accélérer le paiement des salaires et des pensions, et les recettes fiscales sont en hausse.

89. *« La nouvelle administration a aussi annoncé son intention d'améliorer ses relations avec la Russie et ses autres voisins et de maintenir son cap pro-occidental et son partenariat stratégique avec les États-Unis.*
90. *« Les hommes politiques de l'opposition affirment que dans le cadre de la présente Constitution, le Président a trop de pouvoirs face à un parlement faible, qui ne peut ni adopter ni amender des lois ayant des incidences financières sans l'approbation du gouvernement. Pour eux, les intérêts russes sont le principal obstacle à la stabilité en Géorgie. Ils sont favorables au développement de relations de bon voisinage mais veulent que la Russie renonce à ses bases militaires en Géorgie et ne s'immisce pas dans les affaires intérieures du pays.*
91. *« Lors d'une conférence des donateurs organisée le 16 juin 2004 à Bruxelles, les donateurs internationaux issus de 31 pays et de 12 organisations internationales se sont engagés, en signe de soutien au nouveau gouvernement, à fournir 850 millions d'euros pour satisfaire aux besoins urgents de la Géorgie entre 2004 et 2006. Le montant promis devrait servir à soutenir le budget et à couvrir les investissements urgents dans les domaines de l'énergie, de la gouvernance, de la réduction de la pauvreté, de la réhabilitation des infrastructures essentielles et de la sécurité alimentaire.*
92. *A cette occasion, l'UE a réitéré son engagement d'aider la Géorgie à mettre en oeuvre les réformes politiques et économiques dont elle a tant besoin. La Commission européenne a annoncé une contribution de plus de 125 millions d'euros pour 2004-2006. Avec l'aide humanitaire et les autres formes d'assistance, la Communauté européenne fournira en tout 137 millions d'euros à la Géorgie pour 2004-2006, soit deux fois plus que pour les trois années précédentes (2001-2003).*
93. *« Dans le cadre de l'Accord de partenariat et de coopération conclu entre l'UE et la Géorgie, l'aide de l'UE se concentre depuis 2000 sur l'État de droit et la justice pénale, conformément au programme TACIS. A la demande du gouvernement géorgien, en juillet 2004, l'UE a lancé EUJUST THEMIS, mission « État de droit » en Géorgie ; il s'agit de la première de ce type dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). La mission se compose de dix experts civils internationaux et de personnel recruté sur place. Ses membres exercent leurs fonctions dans des ministères et organes du gouvernement à Tbilissi et leurs objectifs majeurs sont les suivants :*
 - *« donner d'urgence des orientations pour la nouvelle stratégie de réforme de la justice pénale ;*

- appuyer la fonction générale de coordination des autorités géorgiennes compétentes dans le domaine de la réforme de la justice et de la lutte contre la corruption ;
- faciliter, selon les besoins, la planification en vue de l'élaboration de nouveaux textes législatifs (code de procédure pénale, par exemple) ;
- favoriser le développement de la coopération tant internationale que régionale dans le domaine de la justice pénale », et
- travailler, dans le domaine de l'État de droit, en coordination avec les autres instances internationales compétentes, y compris l'OSCE, le Conseil de l'Europe et les donateurs bilatéraux.

(b) Intégrité territoriale

L'Abkhazie

94. « Lorsqu'il a pris pouvoir, le Président Saakashvili a fait du rétablissement du contrôle de l'Abkhazie par le gouvernement central un test décisif pour sa nouvelle administration. La région n'a jamais officiellement proclamé son indépendance vis-à-vis de la Géorgie, mais elle a conservé, après 1991, son statut d'autonomie au sein de la Géorgie nouvellement indépendante. Toutefois, en 1992, le Président du Conseil suprême d'Abkhazie, Aslan Abashidze, a créé une armée distincte, refusé de payer impôts et droits de douane au gouvernement central, mis en place des institutions politiques distinctes et, pour terminer, s'est auto-proclamé Président en 2003.
95. « Après des mois de manœuvres politiques et de menace par le Président Saakashvili de recourir à la force, Aslan Abashidze a renoncé, sous l'influence de la diplomatie constructive de la Russie, à contrôler l'Abkhazie et est parti pour Moscou avec ses plus proches collaborateurs le 6 mai 2004. Depuis cette date, la région a réintégré la Géorgie. Des élections au Conseil suprême régional ont eu lieu le 20 juin 2004 et le parlement géorgien a adopté une loi constitutionnelle sur le statut de la République autonome. Selon la mission d'observation du Conseil de l'Europe pour les élections du 20 juin, « le scrutin s'est déroulé sans anicroche, même si le processus électoral n'a pas satisfait aux critères internationaux sous certains aspects ». L'autonomie de l'Abkhazie demeure néanmoins étroitement contrôlée par le gouvernement central. La Constitution confère au Président de la Géorgie de larges pouvoirs et un contrôle important sur les structures de l'Abkhazie, dont le droit de désigner le chef du gouvernement abkhaz. La Commission de Venise, du Conseil de l'Europe, a conclu que « le rôle joué par le Président géorgien semble discutable sous l'angle démocratique et ne paraît guère compatible avec le statut d'autonomie ».

L'Ossétie du Sud

96. « *L'Ossétie du Sud est une région d'environ 3 900 km², qui était peuplée en 1989 de 99 000 habitants, dont 66 % d'Ossètes et 29 % de Géorgiens. En avril 1992, après la révolution russe et la guerre civile qui s'est ensuivie, la région (oblast) d'Ossétie du Sud a été intégrée dans la République de Géorgie.*
97. « *En 1989, les Ossètes du Sud ont demandé leur rattachement à l'Ossétie du Nord, mais en décembre 1990, le parlement géorgien a aboli le statut d'autonomie de l'Ossétie du Sud. Des affrontements ont eu lieu en janvier 1991 et la plupart des Ossètes ont fui vers le Nord, tandis que la majorité des Géorgiens quittaient l'Ossétie du Sud pour la Géorgie. L'OSCE supervise le respect du cessez-le-feu signé en juillet 1992, ainsi que la Force commune de maintien de la paix (JPKF), créée à cette époque. Celle-ci se compose de trois bataillons principaux comprenant des Ossètes, des Géorgiens et des Russes, et elle représente la seule force autorisée dans la zone en conflit. Depuis lors, les progrès en matière d'établissement de la paix et de stabilité ont été maigres, et l'Ossétie du Sud, en proie à une profonde crise économique, est minée par un chômage chronique et des pénuries de denrées alimentaires et d'électricité.*
98. « *La mission de l'OSCE en Géorgie a mis en place dans la zone ossète peuplée de Géorgiens un programme de réaction rapide pour la collecte et la destruction d'armes et de munitions, qui a donné quelques résultats. Cette mission apporte également une aide financière à des projets d'intérêt général d'envergure limitée, afin d'améliorer les conditions de vie dans la région.*
99. « *Fin mai 2004, après plus d'une décennie difficile, mais néanmoins caractérisée par la paix et la stabilité, des troupes du ministère de l'intérieur géorgien ont envahi l'Ossétie du Sud et pris diverses mesures, officiellement pour « mettre un terme aux trafics de toutes sortes ». L'Ossétie du Sud constitue en effet le principal point de passage pour la circulation routière entre la Russie et la Géorgie et l'ambiguïté de son statut actuel en a fait un repaire pour les contrebandiers et les organisations criminelles influentes. La Commission commune de contrôle s'est réunie à Moscou le 14 juillet 2004 pour essayer de régler les divergences entre ses quatre membres, l'Ossétie du Sud et celle du Nord, la Géorgie et la Russie, mais les résultats n'ont pas été très probants. La Géorgie a accusé le commandant russe des forces de maintien de la paix d'adopter une attitude anti-géorgienne et l'Ossétie du Sud a accusé l'OSCE de prendre fait et cause pour les Géorgiens.*
100. « *Trois jours de négociations à Moscou ont abouti à un accord, le 11 août, selon lequel le ministre de la défense géorgien acceptait de retirer toutes les « forces non autorisées » à condition que les Ossètes fassent de même.*
101. « *Le Président Saakashvili a insisté sur la nécessité de progresser dès maintenant sur la voie du règlement politique. Il a offert à l'Ossétie du Sud « dix fois plus d'autonomie » qu'elle n'en avait avant le conflit, des*

dédommagements aux victimes de guerre et une aide aux réfugiés qui ne sont pas encore rentrés.

102. *« Le gouvernement géorgien a décidé d'annuler la résolution de 1990 abolissant l'autonomie de l'Ossétie, et s'est dit prêt à garantir à l'Ossétie du Sud, si elle revient dans le giron de l'administration géorgienne, au minimum le même statut que la République autonome d'Ossétie du Nord au sein de la Fédération russe. Il a proposé également la mise en place d'un poste de contrôle commun entre la Russie et la Géorgie à la sortie sud du tunnel de Roki, principale voie d'accès par les montagnes entre la Russie et l'Ossétie du Sud.*

103. *« A l'heure actuelle, les forces communes de maintien de la paix et les observateurs de l'OSCE se contentent de surveiller la « zone de conflit » censée se composer uniquement d'un « couloir de sécurité », selon les termes d'un accord remontant à 1996. Les observateurs du maintien de la paix servent désormais de force tampon entre les villages de souche géorgienne et ceux de souche ossète.*

104. *« Le gouvernement géorgien tient à ce que la « zone de conflit » définie dans les accords de 1992 concerne l'ensemble du territoire de l'Ossétie du Sud, ce qui doit permettre, selon lui, aux contrôleurs du maintien de la paix et aux observateurs de l'OSCE de surveiller également le district de Java et le tunnel de Roki qui, toujours d'après le gouvernement, auraient servi de camp d'entraînement et de passage pour les « volontaires » lors d'une flambée de violence ayant éclaté récemment en Ossétie du Sud.*

105. *« Des négociations devaient avoir lieu entre le Premier ministre géorgien Zhurab Zhvania et le Président de fait de l'Ossétie du Sud, Eduard Kokoev pendant la seconde quinzaine d'octobre 2004.*

106. *« La Russie a apporté son soutien à l'Ossétie du Sud en dépêchant des volontaires cosaques et en leur fournissant des équipements militaires. Ce type d'actions ne peut être considéré comme utile ou stabilisateur – surtout si l'on tient compte de l'attitude de la Russie vis-à-vis des séparatistes tchétchènes. Le gouvernement russe semble toutefois avoir compris qu'autoriser l'Ossétie du Sud à rejoindre la Fédération de Russie, comme ses autorités le demandent, serait irresponsable et ne ferait qu'ouvrir une nouvelle boîte de Pandore dans le Caucase et d'autres parties du territoire de l'ancienne Union soviétique. Il tente désormais de freiner l'émigration de l'Ossétie du Sud vers l'Ossétie du Nord en donnant aux Ossètes du Sud la possibilité d'obtenir la citoyenneté russe. S'efforçant de maintenir le statu quo, il a introduit également un système de visas qui permet aux Ossètes du Sud de se rendre librement en Russie.*

107. *« Les responsables russes affirment que les problèmes de l'Ossétie du Sud doivent être réglés progressivement, et qu'il faut s'attaquer aux difficultés rencontrées dans tous les domaines : économique, culturel et militaire. Ils ont*

été pris de court par les activités militaires de la Géorgie dans la région, qui ont bouleversé les relations avec la Russie. Celle-ci espère désormais pouvoir normaliser la situation, en commençant par la tenue de réunions bilatérales à haut niveau entre les deux pays, car elle a intérêt à ce que ses voisins connaissent la stabilité.

108. *La Russie devrait comprendre qu'il est dans son intérêt de jouir de la sécurité militaire et économique à ses frontières et que la Géorgie cesse d'être troublée, et elle devrait agir en conséquence.*

L'Abkhazie

109. *« L'Abkhazie, territoire d'environ 8 700 km² qui était peuplé de 525 000 habitants en 1989, sera vraisemblablement le problème le plus difficile à régler. En raison des vicissitudes de l'histoire, les Abkhazes, en écrasante majorité ces deux derniers siècles, ne représentaient plus, en 1989, que 17 % d'une population composée également de Géorgiens (44 %), de Russes (16 %) et d'Arméniens (15 %).*

110. *« L'Abkhazie, en tant qu'État constitutif de l'URSS, est devenue successivement la République socialiste soviétique d'Abkhazie en 1921, puis une république autonome, subordonnée à la Géorgie en 1931. Toutefois, les Abkhazes ont tenté sans relâche, notamment dans les années 1970 et ultérieurement, de faire sécession. En avril 1989 eurent lieu les premiers affrontements armés entre Abkhazes et Géorgiens et en août 1990, l'Abkhazie se proclama État souverain, laissant couvrir un conflit avec les autorités géorgiennes qui dégénéra en guerre en août 1992, lorsque les forces armées géorgiennes occupèrent de grandes parties de l'Abkhazie. Après 13 mois de conflits violents, les Abkhazes, soutenus entre autres par les Caucasiens du Nord, en particulier des cosaques et des volontaires de l'armée russe, parvinrent en septembre 1993 à contraindre les troupes géorgiennes à se retirer de leur territoire. Un cessez-le-feu fut conclu entre les deux parties et, depuis 1994, une force de maintien de la paix russe surveille, sous les auspices de la CEI et des Nations unies, la ligne de démarcation entre le territoire abkhaze et le reste de la Géorgie, tandis que les Nations unies ont déployé une mission d'observation.*

111. *« Le conflit a fait plusieurs milliers de victimes et entraîné le déplacement de plus de 250 000 personnes, notamment des Géorgiens qui n'ont toujours pas pu rentrer. Ce conflit a fait de l'Abkhazie une région dévastée. Sa population, estimée à 500 000 habitants avant la guerre, n'en compte plus que 100 000 à 150 000. Environ la moitié des personnes déplacées originaires d'Abkhazie vivent dans la partie occidentale de la Géorgie. En août 2004, la Commission européenne a octroyé 4 millions d'euros aux victimes du conflit, destinés notamment à l'approvisionnement alimentaire de base des 80 000 personnes les plus démunies qui vivent en Géorgie occidentale. Jusqu'ici, entre 50 000 et 60 000 Géorgiens ont été autorisés à retourner dans la région abkhaze de Gali mais, selon le gouvernement*

géorgien, les deux tiers des Abkhazes géorgiens déplacés sont toujours en Géorgie. Les nombreuses réunions et négociations entre les parties, pour lesquelles la Russie, les Nations unies et l'OSCE ont joué le rôle de médiateur, n'ont pas produit de résultats satisfaisants et le processus de paix est, de toute évidence, au point mort.

112. « L'actuel gouvernement géorgien a demandé au Conseil de sécurité des Nations unies de s'efforcer activement de parvenir à un règlement global et pacifique du conflit en Abkhazie. Il y a trois ans, en 2001, le Groupe des amis du Secrétaire général des Nations unies (France, Allemagne, Russie, Royaume-Uni et États-Unis), s'est mis d'accord sur un document, qu'il a soutenu, afin de faciliter l'ouverture de négociations de base. Ce document déterminait la répartition des pouvoirs entre l'autorité centrale géorgienne et l'Abkhazie, cette dernière jouissant d'une large autonomie au sein de la Géorgie. Mais aucun progrès n'a été enregistré depuis lors.

113. « Les élections présidentielles qui se sont tenues le 3 octobre 2004 en Abkhazie n'ont pas été reconnues par la communauté internationale. Solomon Passy, Ministre des affaires étrangères bulgare et Président en exercice de l'OSCE, les a qualifiées d'illégales et d'inacceptables. Le ministre des affaires étrangères russe a considéré, quant à lui, qu'elles s'étaient déroulées dans le calme et dans le respect de la démocratie, et il a exprimé l'espoir que les négociations sur le règlement pacifique du conflit entre la Géorgie et l'Abkhazie se poursuivraient après les élections. Les deux candidats sérieux à la présidence, l'ancien Premier ministre abhaze et l'ancien fonctionnaire du KGB, Raul Khajimba, soutenu par la Russie, et le candidat de l'opposition Sergei Bagapsh, directeur de la compagnie d'électricité abkhaze, ont déclaré que les élections avaient été inéquitables et entachées d'irrégularités.

114. « Les responsables des élections ont proclamé Sergei Bagapsh vainqueur, mais Raul Khajimba a refusé d'admettre sa défaite et entamé une procédure judiciaire demandant la tenue de nouvelles élections. Lorsque les partisans de Khajimba ont mis en question l'impartialité du vote, le Président en exercice Arzindba a demandé au parlement de révoquer le procureur général abkhaze, mais celui-ci n'a pas obtempéré.

115. « La Russie a apparemment refusé de voir que M. Khajimba ne bénéficiait pas d'un soutien populaire et elle va peut-être maintenant chercher une solution de compromis. Selon les observateurs, la Russie risque d'avoir compromis sa position en Abkhazie par ses manœuvres maladroites pendant les élections, tandis que la Géorgie doit avoir compris que la Russie est loin d'être toute-puissante dans cette région. Mais il ne faut pas oublier que le Président officiellement élu, M. Bagapsh, est disposé favorablement envers la Russie. Le moment ne semble pas encore venu pour introduire des changements majeurs en Abkhazie et le 18 octobre 2004, le Président

Saakashvili a fait part, à juste titre, de son scepticisme quant à la perspective d'un règlement politique rapide du problème abkhaze.

116. *« Il semble pour l'heure que le gouvernement géorgien ne pourra régler ses problèmes avec l'Abkhazie que s'il parvient à améliorer de façon durable ses relations avec la Russie.*

117. *« Cependant, cette dernière est probablement le principal obstacle à une solution du conflit. La gestion russe du conflit abkhaze est un exemple patent de la devise « diviser pour régner ». Forts d'un mandat de l'OSCE, les Russes ont eu la haute main sur le processus de maintien de la paix en Abkhazie et, par leur soutien implicite, ils ont incité la direction abkhaze à ne pas céder d'un pouce pour résoudre le conflit. De surcroît, le droit de veto de la Russie au Conseil de sécurité des Nations unies et sa position au sein du groupe de Minsk de l'OSCE lui permettent de bloquer tout effort sérieux de règlement. La Russie a exploité son engagement pour le maintien de la paix comme moyen de pression envers le gouvernement géorgien. Ainsi, elle a joué les deux parties l'une contre l'autre en essayant d'optimiser sa propre influence sur la région. Ce fut notamment le cas lors du rapprochement entre la Russie et la Géorgie en 1995, la Russie ayant promis d'intervenir en faveur d'une solution du conflit en contrepartie du renouvellement pour une durée de 25 ans de l'accord l'autorisant à maintenir des bases militaires en Géorgie. De plus, le mandat des forces russes de maintien de la paix a été prolongé pour une période de 10 ans lors d'un sommet de la CEI le 30 mai 2003 à Saint-Pétersbourg.*

118. *« Le nouveau Président géorgien, M. Saakashvili, a démontré sa volonté de réunifier le pays de manière pacifique en proposant un plan de paix. Ce plan envisage la création d'une fédération géorgienne dans laquelle l'Abkhazie garderait une large autonomie. En effet, Tbilissi garderait le contrôle de la politique extérieure, de la défense, des frontières et de la lutte contre le crime organisé, mais l'Abkhazie conserverait ses propres institutions exécutives et législatives. En fait, il s'agit de céder à l'Abkhazie tous les droits d'un État souverain, sauf un, l'indépendance.*

119. *« Mais les événements récents en Adjarie ont prouvé que les promesses d'autonomie n'avaient pas été tenues. Les autorités européennes s'efforcent de convaincre le gouvernement central géorgien de se polariser sur la concrétisation des réformes promises concernant la démocratie, la lutte contre la corruption et l'économie et de s'attaquer ultérieurement à la question de ses relations avec les deux régions qui font toujours sécession.*

Contrôler les frontières avec la Russie

120. *« Ces dernières années, la Russie a accusé à maintes reprises la Géorgie de ne prendre aucune mesure contre les terroristes soupçonnés d'utiliser son territoire comme sanctuaire et comme base opérationnelle pour poursuivre leurs activités illégales et souvent criminelles sur le sol russe – en particulier*

en Tchétchénie. L'issue dramatique de la prise d'otages dans la ville de Beslan en Ossétie du Nord a donné lieu à de nouvelles mises en cause et le chef d'état-major, le Général Youri Balouievski, a menacé d'attaquer « les bases terroristes dans n'importe quelle région » du monde. Le vice-Ministre des affaires étrangères, Valéry Loschinine, a affirmé qu'il y avait toujours des bases d'entraînement de terroristes dans le défilé de Pankisi, qui a toujours retenu l'attention de la Russie. Il s'agit d'une vallée encaissée, boisée, au pied des monts du Caucase, à une cinquantaine de kilomètres de la frontière avec la Tchétchénie, où près de 2 500 réfugiés tchétchènes vivent à l'heure actuelle au milieu de la population locale. En 2003, la Russie a menacé d'intervenir contre de prétendus camps de rebelles tchétchènes dans la gorge, et des avions militaires non identifiés ont lâché des bombes sur les forêts voisines.

121. « Le Secrétaire d'État à la sécurité de Géorgie a reconnu que jusqu'en 2003, près de 700 combattants tchétchènes et une centaine d'Arabes et autres alliés étrangers se trouvaient dans la vallée. Cependant, le ministre de l'intérieur a souligné que le gouvernement avait rétabli son autorité sur le défilé qui n'abrite désormais que des réfugiés tchétchènes et des habitants locaux. Le Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés a affirmé que les personnes âgées, les femmes et les enfants représentaient près de 80 % de ces réfugiés.
122. « Le 21 septembre, les forces du ministère de l'intérieur ont procédé, en coopération avec le ministère de la sécurité, à une inspection du défilé de Pankisi et contrôlé l'identité des 2 650 réfugiés tchétchènes qui s'y trouvaient.
123. « Le ministre de l'intérieur de la Géorgie, Irakli Okrouashvili, a déclaré récemment que son pays était prêt à fournir aux autorités russes la liste de tous les habitants de la vallée. Les autorités géorgiennes affirment maîtriser totalement la situation et ont manifesté leur intention de mettre en place des patrouilles composées de représentants de toutes les forces de l'ordre, chargées de faire des rondes nuit et jour dans la vallée. Pour prouver leur détermination, les services de sécurité et les garde-frontières géorgiens ont récemment effectué des opérations de contrôle très visibles dans les secteurs tchétchène, ingouche et daghestanais près de la frontière entre les deux pays. D'après les services de garde-frontières de Géorgie, les responsables géorgiens et russes ont renforcé leur coopération et amélioré les canaux d'échange d'informations pour prévenir d'éventuels mouvements transfrontaliers de groupes armés illégaux. Parallèlement, des observateurs de l'OSCE effectuent des patrouilles dans la région frontalière en vue de signaler d'éventuels incidents. Ces derniers temps, ils n'ont eu à signaler aucun incident transfrontalier.

(c) *Les bases militaires russes en Géorgie*

124. « Lors du sommet de l'OSCE tenu à Istanbul en novembre 1999, la Russie s'est engagée, conformément au Traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE), à réduire sa présence militaire en Géorgie. L'accord conclu à Istanbul prévoyait que la Russie et la Géorgie parviennent à un règlement de la question en 2001. Celui-ci n'a pas encore vu le jour, mais la Russie a partiellement honoré ses engagements en démantelant ses bases militaires à Vaziani (Tbilissi) et Gadauta (Abkhazie) – même si aucun observateur international n'a été autorisé à en vérifier la fermeture. De son côté, la Russie a fait valoir qu'elle avait retiré ses équipements militaires de la base de Gadauta et que l'installation était utilisée par des forces de maintien de la paix russes déployées sous l'égide de la CEI.
125. « Actuellement, la Russie dispose toujours de bases militaires à Batoumi, la capitale de l'Adjarie, et à Akhalkalaki dans la région de Samtskhe-Javakheti au sud de la Géorgie, habitée surtout par des Arméniens de souche. Elle a aussi conservé cinq autres installations militaires en Géorgie qui devaient être remises au ministère géorgien de la défense, mais pour l'instant, rien n'a bougé : il s'agit d'un économat et de thermes à Tbilissi, d'un sanatorium militaire à Kobuleti (Adjarie), de deux camps militaires rattachés à la base d'Akhalkalaki et d'une usine de production de blindés lourds à Tbilissi, qui sert à la maintenance des chars arméniens, ce qui préoccupe beaucoup l'Azerbaïdjan.
126. « La Russie s'inquiète aussi d'une éventuelle entrée de la Géorgie dans l'OTAN en tant que membre à part entière, ce qui pourrait avoir comme conséquence une présence militaire occidentale près de sa frontière méridionale. Depuis l'été 2002, environ 200 instructeurs militaires américains aident la Géorgie à lutter contre la menace terroriste. Un grand nombre d'autres pays de l'OTAN, dont l'Italie, fournissent une assistance militaire à la Géorgie. Le Secrétaire d'État américain, Colin Powell, soutient que grâce à leurs efforts pour tenir les terroristes à distance du territoire de la Géorgie, ils aident en fait la Russie et il a annoncé que les États-Unis n'avaient nullement l'intention d'établir des bases militaires en Géorgie lorsque leur programme de formation militaire des troupes géorgiennes serait achevé.
127. « Le gouvernement géorgien affirme que la présence de bases militaires russes est une menace pour la sécurité et la stabilité du pays. Elles sont aussi une source majeure d'approvisionnement en armes et en munitions et une force de déstabilisation pour le pays et pour la région.
128. « Le Ministre de la défense russe, Sergueï Ivanov, a déclaré que la Russie ne se retirerait pas de ses bases militaires résiduelles en Géorgie tant qu'un traité officiel n'aurait pas été conclu entre les deux pays, et que le retrait des troupes nécessiterait la construction de nouveaux cantonnements en Russie, qu'il faudrait financer. Les responsables géorgiens ont indiqué que la Russie a fait état de sommes comprises entre 400 et 500 millions de dollars. Elle a

demandé un délai d'au moins dix ans à la Géorgie pour évacuer ses bases. Les négociations entre les ministres russe et géorgien de la défense, menées les 10 et 11 août 2004, semblent vouloir déboucher sur un compromis de sept à huit ans.

129. « Avant la fin de 2004, les Présidents Saakashvili et Poutine devraient signer un accord-cadre traitant de questions de coopération et de sécurité entre leurs deux pays. Il devrait aussi régler le statut final des bases militaires russes.

(d) La politique étrangère

130. « Il est clair que la Russie joue un très grand rôle dans la politique étrangère et sécuritaire de la Géorgie. Dans un entretien, Tedo Japaridze, ancien Secrétaire du Conseil national de sécurité et ancien Ministre des affaires étrangères de Géorgie, observait que « le facteur russe est de loin le plus important pour la Géorgie, l'Azerbaïdjan et l'Arménie » et que « la Russie a ses intérêts propres dans la région du Caucase mais, et c'est une nuance à souligner, elle n'a pas encore décidé quelle en était la nature ». M. Japaridze a aussi évoqué une conversation récente avec Condoleeza Rice, Conseillère sur les questions de sécurité des États-Unis, qui a insisté sur la nécessité pour la Géorgie de régulariser ses relations avec la Russie. En fait, selon M. Japaridze, « l'avenir des relations entre la Géorgie et les États-Unis incluent la question du futur rôle de la Russie ».

131. « La Ministre des affaires étrangères de Géorgie et ancien Ambassadeur de France en Géorgie, Salomé Zourabivhili, a reconnu que les relations entre son pays et la Russie n'étaient pas à leur zénith et ne donnaient aucun signe d'amélioration. Par ailleurs, elle a estimé que les deux camps étaient prêts à discuter des problèmes concrets. Pour elle, la Russie devrait assurer une vraie médiation dans le règlement des conflits de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie, mais l'exercice prendra du temps et nécessitera le rétablissement de la confiance avec la Géorgie.

132. « Sous la présidence de M. Chevardnadze, la Géorgie a soutenu une politique pro-occidentale et intensifié sa coopération avec les États-Unis. Ces derniers mois, et après les événements du 11 septembre 2001, les États-Unis ont sensiblement accru leur présence en Géorgie, tout d'abord en lançant un programme de formation et d'équipement destiné à former les troupes d'élite de ce pays pour qu'elles interviennent dans des opérations de sécurité contre les terroristes. Sur « le front antiterroriste », la Géorgie a été un des premiers pays à exprimer son soutien et à fournir une assistance aux États-Unis dans la guerre en Irak.

133. « En effet, la politique pro-occidentale de la Géorgie est particulièrement appuyée dans le Caucase, et ses aspirations à entrer dans l'OTAN ont été exprimées officiellement lors du sommet de Prague en 2002. La Géorgie est déjà un membre actif du programme de Partenariat pour la paix de l'OTAN

ainsi qu'un membre fondateur du Conseil de partenariat euro-atlantique. Par ailleurs, lors du récent sommet de l'OTAN à Istanbul, l'Organisation s'est félicitée de la décision prise par le gouvernement géorgien de développer le partenariat avec l'Alliance.

134. *« La Géorgie a conclu des accords bilatéraux de coopération militaire avec 20 pays environ, l'objectif majeur étant de l'aider à mettre en place des forces armées efficaces. Elle espère ainsi satisfaire, le moment venu, aux conditions nécessaires à son intégration à l'OTAN. Le programme de formation et d'équipement mis en place entre les États-Unis et la Géorgie, dont le budget s'élève à plus de 65 millions de dollars des États-Unis, est de loin le plus important, mais la Turquie, l'Allemagne et d'autres pays d'Europe gèrent aussi des programmes majeurs pour soutenir la transformation des forces armées géorgiennes.*

135. *« Les événements mentionnés ci-dessus ont suscité un sentiment de perturbation et de malaise chez les officiels russes, qui s'est fait entendre dans les milieux militaires. Cependant, le Président Poutine a fait preuve de beaucoup plus de retenue dans ses commentaires sur les relations entre la Géorgie et les États-Unis. Cette attitude s'inscrit sans doute dans le cadre de la stratégie plus large de M. Poutine, qui vise à aligner sa politique étrangère sur les capacités de l'État afin de concentrer les ressources sur le renforcement de celui-ci, et non de les mobiliser entièrement dans des exercices impérialistes « dans l'étranger proche ».*

136. *« Cependant, l'importance stratégique de la Géorgie pour la Russie ne saurait être exagérée. Sa position névralgique à la frontière méridionale de la Russie avec la mer Noire, limitrophe de la région turbulente du Nord du Caucase et son rôle de transit entre la Russie et l'Arménie pour les biens civils et militaires font de la Géorgie un pays clé de la politique étrangère et de sécurité de la Russie. Les événements récents après la démission de M. Chevardnadze ont montré la volonté du Kremlin de défendre d'une manière agressive ses intérêts dans le nouvel environnement politique et d'utiliser ses moyens habituels de pression envers Tbilissi, à savoir ses relations privilégiées avec les régions séparatistes et autonomes. Par exemple, M. Ivanov, Ministre des affaires étrangères russe, a joué un rôle de médiateur apprécié entre le Président Chevardnadze et le leader de l'opposition, M. Saakashvili : il s'agissait pour la Russie de se poser en intermédiaire pacifiste et honnête. A terme, celle-ci ne serait sans doute pas mécontente de voir les États-Unis et l'Union européenne contraints de passer par Moscou au lieu de traiter directement avec les États du Caucase du Sud.*

137. *« La Géorgie, premier des trois pays du Caucase du Sud à devenir membre du Conseil de l'Europe, a aussi manifesté son souhait de s'intégrer dans les structures de l'Europe avec, en point de mire, l'adhésion à l'UE. Son actuel processus d'élargissement vers l'est a déjà entraîné, pour les pays du Caucase du Sud, une coopération renforcée avec les structures européennes,*

qui s'inscrit dans le cadre de la politique de voisinage de l'UE, conformément à la décision prise par le Conseil européen en juin 2004.

(e) Situation économique

138. « Après que la Géorgie eut acquis son indépendance en 1991, son économie s'est rapidement désagrégée à la suite de la guerre civile, de la perte d'accès privilégié à ses marchés traditionnels et de la cessation des transferts budgétaires en provenance de Moscou. La production industrielle a chuté de 70 % et les exportations de 90 %.
139. « L'économie de la Géorgie, dont le principal secteur est l'agriculture, est toujours assez faible. Ses plus gros problèmes sont : la fragmentation territoriale et l'incapacité des autorités centrales à contrôler différentes régions du pays, l'impuissance du gouvernement central à collecter l'impôt (la Géorgie réalise parmi les plus mauvais résultats au monde à cet égard), l'ampleur considérable de l'économie parallèle, accompagnée de commerce illicite de grande ampleur et de trafics divers, et, plus grave encore, la corruption galopante. Du coup, l'environnement n'a pas été propice aux investisseurs occidentaux. Cependant, le projet d'oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan devrait donner lieu à un regain rapide d'investissement et les retombées de l'activité de l'oléoduc pourraient se traduire par une hausse du PIB allant jusqu'à 9% en 2004. Le développement économique continuera néanmoins de souffrir tant que le gouvernement central ne maîtrisera pas la plupart des activités économiques et que les sources d'instabilité persisteront. Mais la Turquie reste le principal partenaire économique de la Géorgie, même si la part des pays occidentaux dans le commerce extérieur est en hausse, malgré une certaine dépendance vis-à-vis de la Russie.
140. « En dépit des nombreux problèmes évoqués ci-dessus et de la crise politique qui s'est produite à la fin de l'année, l'économie a bien réagi en 2003. En mars 2004, le gouvernement a présenté son plan de réformes pour 2004-2009, qui bénéficie du soutien du FMI et vise à promouvoir une croissance basée sur un faible taux d'inflation et à améliorer le niveau de vie et la mise à disposition des services de base. Une lutte résolue contre la corruption devrait entraîner une augmentation des recettes fiscales et permettre des dépenses sur des projets sociaux ou d'infrastructure majeurs.
141. « Dans le secteur pétrolier et énergétique, de grands espoirs ont été placés dans les profits économiques et les investissements occidentaux dès le début de la construction de l'oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan, négociée ces dernières années. Cependant, les retombées positives de la réalisation de ce projet pourraient être partiellement réduites par les tout récents événements qui mettent le marché énergétique de la Géorgie sous la tutelle de la Russie. Après la conclusion de contrats qui s'est déroulée à huis clos, le monopole russe de l'électricité, RAO Unified Energy Systems, a acquis 75% de l'entreprise conjointe AES-Telasi en rachetant essentiellement la part de l'Américain AES. Il exerce désormais un contrôle décisif sur la distribution

de l'électricité en Géorgie où les coupures d'électricité ont déjà été utilisées par la Russie comme moyen de pression politique.

142. *« L'accord de développement stratégique d'une durée de 25 ans, conclu avec Gazprom par le gouvernement géorgien qui lui cède le droit d'utiliser les oléoducs nationaux géorgiens en échange d'investissements dans le réseau de gazoducs – menaçant en conséquence la souveraineté du pays sur ses ressources – est d'importance égale, voire supérieure. Ce contrat est censé faciliter la politique expansionniste de Gazprom envers la Turquie grâce à l'utilisation des oléoducs géorgiens et du réseau Blue Stream, ce qui lui donnerait une position de monopole sur le marché turc du gaz. En effet, ces développements risquent de menacer la réalisation du projet Shah-Deniz dans lequel des entreprises occidentales avaient prévu d'investir pour construire un gazoduc reliant les gisements d'Azerbaïdjan à la Turquie en traversant la Géorgie.*

143. *« Les dimensions politiques de la « mainmise » russe sur le secteur géorgien de l'énergie sont susceptibles d'influencer la scène politique interne de la Géorgie ainsi que l'indépendance politique du pays. Les circonstances qui ont présidé à la conclusion de l'accord avec Gazprom laissent supposer une certaine implication politique de l'exécutif russe au plus haut niveau. En effet, cette compagnie a lancé une stratégie expansive vers la CEI dans un effort bien conçu qui a déjà porté ses fruits en Géorgie, en Arménie et au Turkménistan.*

144. *« En tout cas, les deux accords commerciaux ainsi que des rachats potentiels dans le domaine des télécommunications ont renforcé les moyens de pression économique et politique de la Russie sur la Géorgie et consolidé sa position dans la région. Les responsables russes soulignent que tant que la Russie vendra du gaz naturel à la Géorgie à 60 dollars des États-Unis le mètre cube, cette transaction devra être considérée comme une mesure d'assistance financière. Mais la diplomatie américaine et les investisseurs occidentaux s'inquiètent de la tournure prise par les événements récents. Les responsables américains ont mis en garde la direction de la Géorgie contre les possibles effets négatifs pour les investisseurs occidentaux, notamment en ce qui concerne le projet Shah-Deniz.*

145. *« Manifestant leur mécontentement, les États-Unis ont réduit leur assistance à la Géorgie de près de 100 millions de dollars en 2004. Les projets liés à l'énergie vont être amputés de 34 millions de dollars ; peut-être faut-il y voir une réaction aux concessions géorgiennes faites aux entreprises russes de l'énergie. Ces coupes peuvent aussi être interprétées comme des mesures destinées à peser sur le gouvernement géorgien pour qu'il garantisse l'équité des élections parlementaires de novembre dernier. Le gouvernement des États-Unis est déjà intervenu au début du mois de juillet en faisant la promotion d'un document en faveur de l'adoption d'un nouveau code électoral et d'une représentation équitable des partis de l'opposition dans les*

commissions électorales afin d'endiguer la fraude. Dans tous les cas, la Géorgie, deuxième bénéficiaire de l'aide des États-Unis par habitant après Israël (le total des subsides des États-Unis a atteint 1,3 milliard de dollars au cours de la décennie passée), n'est pas parvenue à réduire la corruption ou à promouvoir les réformes promises en contrepartie de ces aides.

4. Le Haut-Karabakh

146. *« Pendant l'ère soviétique, le Haut-Karabakh était une région autonome enclavée dans la République soviétique d'Azerbaïdjan. Il comptait une majorité d'Arméniens.*
147. *« En 1988, lorsque l'Union soviétique existait encore, le Soviet suprême du Haut-Karabakh a proclamé son indépendance, ce qui a poussé les mouvements nationalistes tant en Arménie qu'en Azerbaïdjan à manifester massivement et jeté à la rue des flots de réfugiés dans les deux pays. En janvier 1990, des pogroms et des manifestations à Bakou ont débouché sur une intervention armée et l'exécution de 190 manifestants.*
148. *« Après l'effondrement de facto de l'Union soviétique, le Haut-Karabakh a proclamé son indépendance. L'Arménie et l'Azerbaïdjan ont fait de même. En 1992, les forces militaires arméniennes ont occupé le Haut-Karabakh, ce qui a conduit à une guerre contre l'Azerbaïdjan et l'occupation de 20 % de son territoire, dont le Haut-Karabakh et sept régions limitrophes. La guerre a coûté la vie à 30 000 Azerbaïdjanais. Environ 60 000 Azerbaïdjanais du Haut-Karabakh et plus de 600 000 Azerbaïdjanais des régions voisines sont devenus des personnes déplacées sur le plan interne. Ils sont actuellement répartis dans 1 600 logements provisoires. Pour l'heure, le pays compte environ un million de réfugiés et de personnes déplacées, ce qui augmente la population de 12 %. De 1988 à 1992, environ 350 000 Arméniens de souche auraient quitté l'Azerbaïdjan. Il y a encore actuellement quelque 240 000 réfugiés dans ce pays.*
149. *« Les efforts de l'OSCE, qui ont permis la tenue d'une conférence à Minsk, alliés à une médiation russe, ont abouti à la signature d'un cessez-le-feu en 1994. Des négociations de paix ont eu lieu sous l'égide du groupe de Minsk, un organe de l'OSCE, co-présidé par la Russie, les États-Unis et la France.*
150. *« Des initiatives prises par les co-présidents ont entraîné l'ouverture de négociations entre les deux gouvernements et la tenue de plusieurs réunions bilatérales entre les Présidents de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan, dont les points culminants ont été une rencontre à Paris en mars 2001 et une autre à Key West, en Floride, en avril 2001. Cependant, elles n'ont pas donné de résultats concrets. En 2002, il a été convenu que les vice-ministres des affaires étrangères des deux pays se réuniraient à intervalles réguliers pour continuer les pourparlers. Ce processus a achoppé en 2003 quand les deux pays ont organisé des élections.*

151. « Après les élections présidentielles d'octobre 2003 en Azerbaïdjan, les Présidents Kocharian et Aliiev se sont rencontrés le mois suivant et un certain nombre de réunions bilatérales ont été organisées entre les Présidents et les ministres des affaires étrangères des deux pays en 2004. La dernière rencontre entre les deux Présidents a eu lieu le 15 septembre 2004 en marge du sommet de la CEI à Astana, au Kazakhstan, mais n'a abouti à aucune avancée.

152. « Il semble parfois que les deux pays adoptent à nouveau des positions plus radicales. Ils ont tous deux augmenté leurs dépenses de défense et le nouveau Président de l'Azerbaïdjan exploite la situation dans le Haut-Karabakh pour faire la démonstration de son autorité.

153. « Plusieurs propositions de règlement ont été avancées. Le processus de Minsk a formulé différentes options, mais sans résultat tangible pour l'instant. Elles prévoient :

- Une approche progressive, qui envisage tout d'abord le retrait des forces militaires arméniennes des territoires occupés, puis une solution au sort des réfugiés et à d'autres problèmes, suivie d'une décision définitive sur le statut final du Haut-Karabakh. Elle a les faveurs de l'Azerbaïdjan ;
- La proposition « d'un État commun » réunissant l'Azerbaïdjan et le Haut-Karabakh, lequel jouirait d'une autonomie substantielle ;
- La solution « package » qui permettrait un règlement global et simultané de tous les problèmes en suspens ; elle a la préférence de l'Arménie ;
- Un échange de territoires, l'Azerbaïdjan cédant le Haut-Karabakh et le corridor de Lachine en contrepartie d'un couloir à travers Zanguezur rattachant la plus grande partie de son territoire au Nakhitchevan.

154. « Les deux pays ont peut-être de bonnes raisons de penser que le temps joue en leur faveur. Un ancien co-président du groupe de Minsk a fait un bilan assez sombre de la situation en suggérant qu'Erevan et Bakou retardaient délibérément le règlement du conflit du Haut-Karabakh, la première parce qu'elle pense que la balance du pouvoir penche en sa faveur, la seconde parce qu'elle espère que toutes les parties concernées s'accommoderont du statu quo.

155. « En fait, l'Azerbaïdjan, qui tire de plus en plus de revenus de son pétrole, pourrait être en mesure d'établir sa suprématie militaire sur l'Arménie, ce qui lui permettrait de récupérer le Haut-Karabakh par la force ou de convaincre les puissances mondiales et régionales d'obtenir des concessions d'Erevan pour éviter la guerre. Mais cela semble d'autant moins probable

qu'en dépit du langage musclé utilisé par certains responsables, le gouvernement d'Azerbaïdjan a récemment fait fermer une douzaine de camps et transférer des personnes déplacées vers de nouveaux hébergements pour tenter de désamorcer la tension autour de la question des réfugiés.

156. « Les deux gouvernements sont conscients que tout règlement du conflit devra être le fruit d'un compromis, et que les deux parties devront faire des concessions. Elles devront faire un effort déterminé pour préparer l'opinion publique à accepter une solution pacifique, ce qui renforcerait considérablement la stabilité et le développement économique dans l'ensemble de la région. Dans le passé, le conflit du Haut-Karabakh a trop souvent été exploité pour gagner la confiance de la population et rallier les suffrages des électeurs.

157. « La grande majorité des interlocuteurs azerbaïdjanais de votre rapporteur s'est dite favorable à un règlement pacifique du conflit du Haut-Karabakh. Certains ont montré des signes d'impatience face au manque de résultats tangibles après tant d'années de négociations, mais ils sont convenus que le recours à la force n'aboutirait pas à une solution durable.

158. « L'Azerbaïdjan souligne que le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté quatre résolutions demandant à l'Arménie de se retirer des territoires occupés. Le gouvernement azéri reconnaît qu'il n'y a pas de preuve de l'existence de camps d'entraînement terroristes dans les territoires occupés, mais il soutient fermement qu'il faut mettre un terme à l'installation d'Arméniens dans ces territoires – laquelle bénéficierait du soutien de l'État qui organiserait l'aide financière, l'attribution de logements et la distribution de terres.

159. « Le ministère de la défense souligne que selon le Traité FCE, chacun des trois pays du Caucase du Sud a droit au même nombre de matériels, mais l'Arménie a concentré son surplus illicite d'armes et de munitions dans les territoires occupés.

160. « Les experts militaires reconnaissent l'existence d'une force de défense bien équipée et bien entraînée au Karabakh – force composée de 20 000 soldats d'active (40 000 si les réserves sont mobilisées) et très bien intégrée dans les forces armées arméniennes, qui reçoit de l'Arménie un soutien économique et logistique direct. Ces forces ne sont pas comptabilisées actuellement dans le cadre du Traité FCE.

161. « L'Azerbaïdjan est prêt à poursuivre les négociations mais précise que son intégrité territoriale et sa souveraineté ne souffriront aucun compromis. Pour l'heure, il considère le Haut-Karabakh comme une zone livrée à l'anarchie et au désordre, qui constitue une menace constante pour la sécurité et la stabilité de la région.

162. « Les interlocuteurs arméniens ont fait clairement comprendre à votre rapporteur qu'ils ne souhaitaient pas un retour à la situation d'avant 1988 au Haut-Karabakh. Ils estiment qu'il ne peut plus continuer à faire partie de l'Azerbaïdjan et doit avoir une frontière commune avec l'Arménie. Toute solution future devra inclure des garanties sécuritaires satisfaisantes pour faire disparaître toute menace de guerre. L'Arménie n'est pas opposée à la mise en chantier d'une liaison routière entre l'Azerbaïdjan et Nakhitchevan comportant un tunnel ou un autopont, mais elle ne reviendra jamais sur la question d'une frontière commune avec l'Iran.
163. « Les experts des affaires étrangères en Arménie n'entrevoient pas un dégel prochain des négociations sur le Haut-Karabakh et s'en inquiètent, car ce blocage empêche l'intégration des pays du Caucase du Sud dans les structures euro-atlantiques, retarde le développement économique et occasionne des dépenses de défense disproportionnées.
164. « Votre rapporteur estime que le travail de l'OSCE et du groupe de Minsk sous ses différentes présidences, parce qu'il facilite les discussions, reste très important, mais les parties concernées devront finir par trouver elles-mêmes une issue.
165. « L'UE pourrait apporter son concours par différents moyens. Elle peut intensifier ses activités en matière de programmes de réhabilitation des zones endommagées et promouvoir la croissance économique dans les régions que les réfugiés accepteraient de peupler. Elle pourrait aussi soutenir des politiques bilatérales pour faire progresser le processus de paix, notamment par l'adoption de mesures développant la confiance de la société civile.

5. Oléoducs et gazoducs dans le Caucase du Sud

166. « Presque immédiatement après la dissolution de l'Union soviétique, les compagnies pétrolières de pratiquement tous les pays développés se sont précipitées dans les pays riverains de la Caspienne, cherchant à conclure des accords sur l'exploitation des gisements de gaz et de pétrole dans la région. D'emblée, il était clair que le Caucase du Sud occupait une position stratégique pour le transit de l'énergie vers l'Occident. Il était inévitable que le futur grand oléoduc pour l'exportation devienne une question brûlante et un sujet de dissension entre la Russie et l'Iran d'une part, les États-Unis, la Turquie et la Géorgie de l'autre, tandis que l'Union européenne demeurerait favorable à la multiplicité des voies. Il a finalement été décidé de construire l'oléoduc Bakou-Tbilisi-Ceyhan (BTC) pour le transport de pétrole via l'Azerbaïdjan, la Géorgie et la Turquie, qui devrait être opérationnel d'ici 2005, tandis qu'un gazoduc Bakou-Tbilissi-Erzurum (BTE), opérationnel fin 2006 ou début 2007, passerait par les mêmes pays.
167. « Le BTC et le BTE constitueront un axe de transport Est-Ouest protégé de l'interférence directe de la Russie et ils feront obstacle à l'ingérence iranienne dans la région. Ces projets engendreront des revenus directs et

garantiront les investissements de l'Occident en Azerbaïdjan, Géorgie et Turquie. Ils constituent également un développement capital, notamment pour l'Azerbaïdjan et la Géorgie, car ils peuvent contribuer au « renouveau de la route de la soie » et préserveront les intérêts économiques et sécuritaires des Occidentaux dans la région. Jusqu'ici, l'Azerbaïdjan, la Géorgie et la Turquie ont conclu un certain nombre d'accords afin de préserver le BTC et le BTE de toute attaque militaire ou terroriste. Les États-Unis, favorables également au renforcement de la sécurité dans la région, ont fourni aux deux pays une aide militaire.

168. « L'administration des États-Unis a fait clairement savoir que des motivations politiques avaient influé sur sa décision de soutenir la construction du BTC et du BTE. En fait, les ressources en pétrole et en gaz de la Caspienne sont plus un instrument de la politique des États-Unis dans la région qu'une fin en soi.

169. « Bien que la Russie ait été mécontente de l'accord final sur la construction de l'oléoduc et de la perte de sa position dominante pour le transit vers l'Occident, elle a adopté une position modérée, cherchant à faire de l'Azerbaïdjan un argument pour intensifier sa coopération avec l'Occident. Cette position a été facilitée par la complémentarité de la politique étrangère et de la politique pétrolière de l'Azerbaïdjan, qui n'a pas ignoré les intérêts russes, et par la nécessité d'accroître sa coopération avec les États-Unis pour l'exploitation de ses propres ressources énergétiques.

170. « L'Iran est un autre protagoniste régional intéressé par les réserves pétrolières de la mer Caspienne et il a cherché lui aussi à jouer un rôle plus prééminent dans la région. C'est le seul État riverain qui insiste sur l'interprétation du statut juridique de la Caspienne portant sur les « ressources communes », ce qui empêche tout règlement officiel du différend et augmente les frictions avec l'Azerbaïdjan. Toutefois, dans la pratique, l'Iran ne s'est pas opposé à la réalisation des projets d'extraction mais a cherché à renforcer son propre rôle. Sa participation au développement énergétique de la région lui permettrait d'étendre ses relations avec l'Occident en contournant l'embargo des États-Unis. Mais les pressions exercées par ce pays sur l'Azerbaïdjan n'ont pas permis à l'Iran d'être partie à la plupart des projets azerbaïdjanais, ce qui réduit l'utilisation qui sera probablement faite de l'oléoduc Neka-Téhéran. L'Iran continue toutefois à faire pression en faveur du développement d'un oléoduc nord-sud pour le transport du pétrole kazakh, projet soutenu par l'entreprise française Total Fina Elf. Comme il a déjà été dit dans le présent rapport, le pays est parvenu à conclure un accord sur un gazoduc Tabriz-Erevan qui pourrait être relié plus tard au réseau européen via la côte le long de la mer Noire et l'Ukraine.

171. « Le rôle joué par les États-Unis dans la région n'a cessé de croître depuis les années 1995, mais surtout depuis le 11 septembre 2001, si l'on considère l'importance de plus en plus grande de la région sur le plan sécuritaire.

C'est sous l'administration Clinton que l'ordre du jour des États-Unis sur le plan énergétique pour cette région a pris forme, les objectifs majeurs étant de parvenir à diversifier les sources d'énergie afin de réduire la dépendance vis-à-vis du pétrole du Golfe et de soutenir les démocraties naissantes du Caucase du Sud et d'Asie centrale. Les grandes lignes de la politique des États-Unis, parfois conflictuelles, ont été les suivantes : diversifier les voies d'acheminement du pétrole, contenir l'Iran et contrôler l'influence russe dans la région. A l'heure actuelle, l'engagement des États-Unis dans le secteur énergétique, mettant en garde contre des comportements agressifs de la Russie pour prendre le contrôle des marchés énergétiques, politiquement sensibles, de la région, a été jugé inapproprié et fustigé comme tel.

172. *« Depuis le 11 septembre 2001, le bassin de la Caspienne et le Caucase du Sud ont néanmoins acquis une importance capitale pour la politique stratégique et sécuritaire des États-Unis, tandis que le poids de la région pour la politique énergétique des États-Unis au sens strict diminuait.*

173. *« La vigueur recouvrée de la diplomatie américaine, qui semble avoir joué un rôle significatif dans la gestion de la crise à la suite de la démission du Président Chevardnadze en Géorgie, pourrait s'expliquer en partie par la récente agressivité de la stratégie russe dans le domaine énergétique. Ces derniers mois, en effet, la Russie a consolidé sa position de contrôle des marchés géorgien et arménien de l'énergie, démarche vue d'un mauvais oeil par les Américains, dont les intérêts sécuritaires et stratégiques plus vastes s'accordent mal avec l'impérialisme régional russe.*

174. *« Les différents pays européens sont présents dans la région par le biais de nombreuses compagnies qui font partie de grands consortiums, notamment en Azerbaïdjan. L'Union européenne en tant qu'entité a lancé un certain nombre de projets dans le cadre des initiatives TRACECA (Corridor de transport Europe-Caucase-Asie centrale) et INOGATE (Réseau de transport de pétrole et de gaz de la région caspienne vers l'Europe de l'Ouest) et de la Charte de l'énergie de 1994, qui visent à développer l'infrastructure de transport et de communications régionale le long d'une « nouvelle route de la soie ». Ces initiatives apportant une assistance technique décisive et développant un réseau de relations économiques intrarégionales ont conféré à l'UE une responsabilité au niveau régional. Les aspirations des pays du Caucase du Sud à un avenir européen et la neutralité de l'UE dans le « grand jeu » ont donné naissance à des attentes, pour les acteurs locaux, qui souhaitent une plus grande activité propre à l'UE dans la région. Celle-ci étant le client principal pour le pétrole et le gaz de la Caspienne, elle a un intérêt évident à stabiliser ses approvisionnements énergétiques et à jouer un grand rôle dans la région. En toute logique, toutes ces questions seront analysées dans le cadre de la politique européenne de voisinage, qui sera examinée de façon plus approfondie dans le chapitre II du présent rapport.*

II. Le rôle joué par l'Union européenne dans le Caucase du Sud

175. *« Des trois pays du Caucase du Sud, seule la Géorgie a déclaré officiellement avoir pour ultime objectif de devenir membre de l'UE. L'Arménie et l'Azerbaïdjan recherchent l'une comme l'autre une relation étroite avec l'UE, mais ils ne visent pas, pour l'heure, le statut de membre. »*
176. *« L'UE, quant à elle, n'a fait aucune proposition à ces États concernant une adhésion future, mais elle s'intéresse à chacun d'eux depuis leur indépendance. Entre 1992 et 2000, elle a consacré plus d'un milliard d'euros à des projets bilatéraux et régionaux pour le Caucase, essentiellement par le biais de son programme TACIS (assistance technique à la Communauté des États indépendants). Pendant toute cette période, les États membres de l'UE ont dépensé le même montant dans le cadre de programmes d'aide bilatérale destinés au Caucase du Sud. »*
177. *« L'UE a concentré ses efforts sur le programme TRACECA, appelé aussi « nouvelle route de la soie », sur le programme INOGATE et sur d'autres programmes visant la mise en place de l'État de droit, l'adoption de lois sur le développement d'une économie de marché et l'amélioration des infrastructures. »*
178. *« On reconnaît à l'heure actuelle que les programmes TRACECA et INOGATE sont en perte de vitesse en raison du non-règlement des conflits et des intérêts contradictoires des autres acteurs de la région. L'UE recherche désormais comment relancer ces questions, sans oublier que toute initiative nouvelle devra être présentée de concert avec la Russie et l'Iran. »*
179. *« Les relations avec les trois pays du Caucase du Sud ont pris un caractère plus formel avec les Accords de partenariat et de coopération (APC) entrés en vigueur pour les trois pays le 1^{er} juillet 1999. Le Conseil avait alors conclu, à l'issue d'une réunion tenue les 21 et 22 juin 1999 à Luxembourg avec les Présidents des trois pays, que « les APC fournissent un cadre permettant d'aborder d'une manière cohérente des questions politiques, économiques et liées à l'aide (...). Toutefois, l'objectif visé devrait toujours être de tendre vers des relations équilibrées, fondées principalement sur le commerce et les investissements ... ». En ce qui concerne le règlement des conflits, le Conseil a déclaré qu'« il devait être fait appel, dans la mesure du possible, aux instruments de la CE pour soutenir les processus de paix qui se déroulent sous l'égide des Nations unies (...) et de l'OSCE (...). L'UE devrait avoir la possibilité de se servir des instruments dont elle dispose pour encourager une mise en œuvre rapide de mesures de confiance (...) ».*
180. *« L'UE a financé, dans le cadre des Accords de partenariat et de coopération, des projets de réhabilitation menés sur une petite échelle dans les zones anciennement en conflit de l'Ossétie du Sud et les régions d'Azerbaïdjan libérées de l'occupation arménienne. L'UE s'efforce également de remettre en service la centrale hydroélectrique de l'Inguri, proche du territoire abkhaze, et elle contribue à améliorer les contrôles aux*

frontières entre la Russie et la Géorgie en apportant son soutien aux garde-frontières géorgiens et aux activités menées par l'OSCE dans cette zone.

181. *« Le premier pas franchi par l'UE pour promouvoir sa politique vis-à-vis du Caucase a été une visite de la troïka ministérielle les 20 et 21 février 2001. Dans ses conclusions des 26-27 février 2001, le Conseil indique que « l'UE est désireuse de jouer un rôle politique plus actif dans la région » et invite la Commission « à formuler des recommandations en vue de la mise en œuvre d'une politique renforcée de l'Union européenne ». Le Parlement européen a ensuite pris l'initiative en reconnaissant que les pays du Caucase du Sud « représentent pour l'Union une région d'importance stratégique au titre de la politique étrangère et de sécurité commune et constituent en outre une véritable porte sur l'Asie centrale » et a proposé « une stratégie commune globale et à long terme en faveur des pays du Caucase du Sud (...) et [en matière] de promotion d'un cadre de sécurité et de coopération, tant entre les trois pays de la région qu'entre ceux-ci et les pays voisins (...) [qui] pourrait s'inspirer de l'expérience résultant du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est ». Le même document suggère la désignation d'un envoyé spécial de l'UE dans la région et la mise en œuvre d'un programme de l'UE pour la prévention des conflits violents.*
182. *« L'Union européenne, qui a commencé ces temps derniers à s'intéresser de plus près au Caucase du Sud, a élaboré une stratégie afin de pouvoir s'impliquer davantage et de façon plus générale dans la région. Le 7 juillet 2003, M. Heikki Talvitie a été nommé Représentant spécial de l'UE pour le Caucase du Sud, conformément au désir du Conseil de voir l'UE jouer un rôle politique plus actif dans cette zone.*
183. *« Le Représentant spécial de l'UE a pour tâche principale d'aider les trois États du Caucase du Sud à accomplir leurs réformes politiques et économiques en mettant tout particulièrement l'accent sur l'État de droit, la démocratisation, les droits de l'homme et une bonne gouvernance. M. Talvitie est censé également prévenir les conflits et aider au règlement de ceux qui sont en cours – sans être partie aux cadres de coopération existants tels que le groupe de Minsk ou les Amis de la Géorgie – en coordination avec les acteurs nationaux les plus importants dans le voisinage. Il sera chargé aussi de préparer le retour à la paix en s'efforçant de favoriser la réinstallation des réfugiés et des personnes déplacées sur le plan interne, et d'encourager et de soutenir la coopération intrarégionale entre États en matière d'économie, d'énergie et de transport. Enfin, il est invité à renforcer l'efficacité et la visibilité des instruments et rouages existants de l'UE dans le Caucase du Sud.*
184. *« De manière générale, M. Talvitie est appelé à proposer des idées pouvant servir la politique menée par l'UE dans cette région. Les experts de l'Union n'ignorent certes pas que sa marge de manœuvre est étroite et que les États membres ne souhaitent pas que l'UE en tant que telle se mette trop en avant*

dans la région, mais le Représentant spécial a fait œuvre utile et l'inclusion de la région dans la politique européenne de voisinage est considérée également comme l'aboutissement de ses activités.

185. *« Mais jusqu'ici, l'Union européenne n'a pas montré beaucoup d'empressement à assumer un rôle précis en matière de sécurité dans le Caucase du Sud, et cette situation va sans doute perdurer. Elle choisira probablement une stratégie qui tienne compte des initiatives existantes et les complète, notamment si elles émanent des Nations unies et de l'OSCE, plutôt que de poursuivre, en matière de règlement de conflits, des initiatives distinctes et concurrentes. Les efforts déployés par l'UE à cet égard contribueront probablement à lancer des passerelles entre les acteurs de la société civile dans les pays de la région au sens large et à favoriser la confiance par un soutien constant à la coopération régionale. Ce serait un domaine où la contribution de l'UE pourrait avoir un impact essentiel, compte tenu de son profil dans la région en tant qu'acteur neutre et du souhait proclamé par les trois pays du Caucase de la voir jouer un plus grand rôle et de s'intégrer davantage dans les institutions européennes.*

186. *« Il a néanmoins été dit, à juste titre, que la position de l'Europe à propos du Caucase du Sud dépendrait de la poursuite éventuelle de son élargissement ; elle a en effet clairement fait savoir, en d'autres occasions, que les pays du Caucase du Sud pourraient, aux confins de l'Europe, jouer un rôle important de pont avec l'Asie.*

187. *« En fait, l'UE veut améliorer les perspectives de stabilité régionale car elle a un certain nombre d'intérêts stratégiques dans la région. Premièrement, elle représentera le plus gros consommateur de pétrole et de gaz de la Caspienne, et les entreprises européennes sont très bien placées dans les plus importants projets de production pétrolière et gazière de la région. Deuxièmement, le Caucase du Sud permet l'accès à une autre route vers l'Asie. Le projet TRACECA a été conçu précisément pour réduire les coûts de transport dans le cadre du développement croissant des échanges entre l'Europe et l'Asie. En outre, depuis 1990, la mise en œuvre de ce projet est le moteur principal d'une coopération plus étroite entre les autorités régionales et le motif essentiel pour lequel l'UE doit assumer un rôle de leadership dans la région. Troisièmement, l'un des objectifs stratégiques de la PESC, comme l'a souligné le Haut représentant de l'UE, est l'extension de la zone de sécurité autour de l'Europe. Logiquement, l'UE devrait porter un intérêt plus grand aux problèmes du Caucase du Sud, qui englobent l'absence de règlement des conflits dans la région et la reprise éventuelle des hostilités, la faiblesse des institutions et l'insuffisance du développement dans cette zone, ainsi qu'une corruption endémique et les piètres performances des gouvernements concernés en matière de démocratie.*

188. *« L'UE a aussi d'autres intérêts liés à la sécurité dans la région. Il s'agit surtout d'endiguer les menaces de faible intensité telles que la contrebande et*

le trafic de stupéfiants, le crime organisé, le trafic illicite d'être humains et celui de matières dangereuses, et d'éradiquer les activités et les mouvements terroristes dans toute la zone. De toute évidence, aider les pays du Caucase du Sud à mieux contrôler leurs frontières nationales est un élément essentiel d'une telle politique. L'UE doit donc notamment apporter une assistance technique et une expertise pour améliorer la gestion des frontières. La dégradation de l'environnement et les risques écologiques, dus notamment à la poursuite du fonctionnement de la centrale nucléaire de Medzamor, située dans une zone sismique d'Arménie, menacent aussi la sécurité de l'UE.

189. *« Cette centrale ne peut être modernisée de manière à satisfaire aux normes européennes actuelles sans entraîner des coûts démesurés. L'UE a donc demandé à l'Arménie de fixer une date définitive de mise hors service pendant la présente décennie, s'engageant à se mobiliser ensuite en faveur d'une conférence de donateurs afin d'aider à la construction d'une autre centrale.*

190. *« L'Arménie estime qu'elle ne peut fixer une date de fermeture en l'absence de certitude sur la date d'ouverture d'une autre usine, ajoutant que sans source d'énergie autonome de remplacement, elle deviendrait beaucoup trop dépendante du gaz russe, ce qui entraînerait dans la foulée une importante hausse des prix de l'électricité. Les discussions sur la question sont au point mort mais l'UE, soutenue par une coalition de militants pro- et antinucléaires, insiste pour que l'Arménie agisse.*

191. *« Il n'est donc pas surprenant que le Conseil européen ait décidé, les 17 et 18 juin 2004, d'inclure les pays du Caucase du Sud dans sa politique européenne de voisinage (PEV). Pour le Conseil, cette décision constitue une étape importante de l'engagement de l'Union dans la région. Chaque pays devra avoir une possibilité identique de développer ses relations avec l'UE, y compris par des plans d'action, et sera traité selon ses propres mérites, conformément aux grandes lignes de la PEV. En outre, le Conseil a invité la Commission et le Secrétaire général/Haut représentant chargé des questions liées à la coopération politique et à la PESC à faire rapport sur les progrès de chaque pays en ce qui concerne les réformes politiques et économiques.*

192. *« La Commission européenne prépare actuellement ses rapports sur les progrès des pays en vue de leur présentation en mars 2005, ainsi que les recommandations sur la question de savoir si les pays concernés sont prêts à élaborer des plans d'action. Ceux-ci seront approuvés de concert avec les pays concernés. Ils auront une durée minimale de trois ans et seront soumis à renouvellement par consentement mutuel. Il seront généraux, mais fixeront aussi de manière claire un nombre limité de priorités, proposeront des mesures d'incitation aux réformes et contribueront, dans la mesure du possible, à la coopération régionale.*

193. *« Pour les trois pays du Caucase du Sud, l'aide financière et technique en 2005 et 2006 passera toujours par le système existant, c'est-à-dire*

essentiellement le programme TACIS. A compter de 2007, ils seront censés bénéficier d'une nouvelle panoplie de programmes d'assistance financière dans le cadre de la politique européenne de voisinage.

194. « *Soulignant l'intérêt croissant manifesté par l'UE vis-à-vis du Caucase du Sud, Romano Prodi, Président de la Commission européenne, s'est rendu pour la première fois dans la région en septembre 2004. Il a admis, au cours de sa visite, que les activités qu'y avaient menées précédemment l'UE n'avaient pas toujours eu l'impact souhaité sur l'opinion publique. Il reste beaucoup à faire pour encourager la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit, consolider les bases d'une économie de marché qui fonctionne bien, mais surtout régler les conflits dans la région. Il s'est dit déçu que les élections dans le Caucase du Sud n'aient pas satisfait aux critères internationaux, que la corruption persiste et que la coopération dans la région soit peu développée. Enfin, il a exprimé l'espoir que la nouvelle politique européenne de voisinage donne une autre impulsion aux formes de coopération existantes.* »

À l'issue de la présentation de ce Rapport, la **Recommandation 751 est adoptée** avec des amendements.

Ont participé aux travaux de l'Assemblée de l'UEO au cours de cette seconde partie de la session annuelle 2004, **Mme Josette Durrieu**, sénateur (Hautes-Pyrénées – Soc), **MM. Jean-Marie Bockel** (Haut-Rhin – Soc), **Jean-Guy Branger** (Charente-Maritime – UMP), **Daniel Goulet** (Orne – UMP), **Jean-François Le Grand** (Basse-Normandie – UMP), **Jean-Pierre Masseret** (Moselle – Soc), Président délégué de la délégation française à l'Assemblée de l'UEO, **Yves Pozzo di Borgo** (Paris – UC), sénateurs, ainsi que M. **Bernard Schreiner**, député (Bas-Rhin – UMP), Président de la délégation parlementaire française aux Assemblées du Conseil de l'Europe et de l'UEO et **MM. Jean-Pierre Kucheida** (Pas-de-Calais – Soc), **Jean-Marie Le Guen** (Paris – Soc), **François Loncle** (Eure – Soc), **Marc Reymann** (Bas-Rhin – UMP) et **André Schneider** (Bas-Rhin – UMP), députés.

A l'issue de la première séance, lundi 29 novembre, **M. Marcel Glesener, en qualité de Président de l'Assemblée de l'UEO**, a remis, en présence des membres de l'Assemblée de l'UEO, une médaille de reconnaissance à **M. Georges Lemoine**, ancien ministre, ancien député (Eure-et-Loir – Soc), qui fut membre de la délégation parlementaire française de 1978 à 1993 et de 1997 à 2002.

Au cours de la même cérémonie, **M. Jean Valleix**, ancien député (Gironde – RPR) fut également honoré pour avoir été délégué de l'Assemblée Nationale à l'Assemblée de l'UEO de 1968 à 2002 ainsi que Président de la Délégation française aux Assemblées du Conseil de l'Europe et de l'UEO.

CHAPITRE IV

ACTIVITÉS DE MEMBRES DE LA DÉLÉGATION FRANÇAISE À L'ASSEMBLÉE DE L'UEO

Extrait des débats de l'Assemblée nationale - Projet de loi de finances pour 2005

(3^{ème} séance du mardi 16 novembre 2004)

**Intervention de M. Marc Reymann, Député (Bas-Rhin, UMP),
et Réponse de Mme Michèle Alliot-Marie, Ministre de la Défense**

M. Marc Reymann : *« Ma question concerne la pérennité de l'Assemblée interparlementaire européenne de sécurité et de défense – autrement dit, l'assemblée de l'Union de l'Europe occidentale.*

« Composée de vingt-huit pays, cette assemblée est toujours la seule enceinte parlementaire dans laquelle des parlementaires nationaux peuvent assurer un suivi des questions de sécurité et de défense.

« Je rappelle que cette assemblée maintient un dialogue étroit avec la Fédération de Russie et les anciens pays satellites de l'Europe de l'Est, tous ces pays étant régulièrement invités aux travaux de l'Assemblée.

« Par son expérience, par la qualité de ses travaux et en raison de son caractère interparlementaire, l'assemblée s'impose comme un modèle à suivre pour la future structure de participation collective des parlements nationaux à l'Union européenne.

« Comment envisagez-vous l'articulation entre l'assemblée de l'UEO et le Parlement européen, qui devrait se voir attribuer, dans le cadre de la Constitution européenne, de nouveaux pouvoirs en matière de défense ? »

Mme Michèle Alliot-Marie, Ministre de la Défense, a répondu à M. Marc Reymann en ces termes : *« Vous avez raison, Monsieur le Député : l'assemblée de l'UEO constitue aujourd'hui la seule enceinte parlementaire pleinement compétente pour les questions liées à la PESD. Elle conservera toute sa pertinence tant que l'équilibre institutionnel entre les organes de l'Union et le Parlement européen demeurera ce qu'il est. Bien entendu, cet équilibre peut évoluer. Le nouveau traité constitutionnel, qui comporte une*

clause de défense mutuelle rendant caduque celle du traité de Bruxelles, doit conduire à une modification profonde du cadre institutionnel européen. Si, comme nous l'espérons, il entre en vigueur, il nous faudra peut-être reconsidérer la situation, mais aujourd'hui, aucune remise en question du rôle de l'assemblée parlementaire de l'UEO n'est à l'ordre du jour.

« Je me suis moi-même rendue à plusieurs reprises devant cette assemblée, dont je suis les travaux avec beaucoup d'intérêt, car ils abordent souvent les problèmes sous un angle particulier. Nous ne devons avoir aucune inquiétude à son sujet. »

ANNEXE I

**Décision adoptée par la Commission permanente de l'UEO dans
sa réunion du 21 octobre 2004**

DÉCISION n° 28 (*)

***sur la mise en œuvre de la Décision n° 27 (cf. document ci-après) :
adoption d'un corpus de règles provisoires pour les membres assimilés
et les membres associés assimilés de l'Assemblée***

L'Assemblée,

- i. Considérant la réponse du Conseil du 1^{er} octobre 2003 à la Question écrite n° 383 qui confirme la validité de la Déclaration adoptée par les pays membres de l'UEO lors du Sommet européen de Maastricht le 10 décembre 1991 sur les modalités de l'élargissement de l'UEO ;
- ii. Considérant que les modalités de l'élargissement de l'UEO établies par la Déclaration du 10 décembre 1991 annexée au Traité de Maastricht concernent tous les organes de l'UEO, l'Assemblée incluse ;
- iii. Considérant que le refus du Conseil de prendre des initiatives en vue d'agir conformément à la Déclaration susmentionnée et d'inviter les pays membres associés et associés partenaires de l'UEO devenus récemment membres de l'Union européenne et/ou de l'OTAN à changer leurs statuts respectifs à l'UEO ne doit pas conduire à des désavantages inacceptables pour leurs délégations parlementaires à l'Assemblée par rapport à celles des pays qui ont profité de l'application de ladite Déclaration ;
- iv. Rappelant que la Charte donne à l'Assemblée le pouvoir de délibérer sur toute question relevant du Traité de Bruxelles modifié en tenant compte des activités des autres organisations européennes et qu'aucune autre instance interparlementaire appropriée n'a été chargée d'assurer la dimension démocratique de l'activité intergouvernementale dans ce domaine ;
- v. Considérant que l'Union européenne assume une partie importante des fonctions relevant du Traité de Bruxelles modifié dont l'exercice lui a été transmis par l'UEO depuis l'entrée en vigueur du Traité de Nice, sans que le Conseil ait renoncé à ses compétences en vertu de ce Traité, et soulignant qu'aucun autre traité européen n'intègre encore toutes les dispositions de sécurité et de défense du Traité de Bruxelles modifié ;
- vi. Se référant au préambule du Traité de Bruxelles modifié qui souligne la résolution des Hautes parties contractantes « à prendre les mesures

(*) Adoptée à l'unanimité par la Commission permanente sur la base du projet de décision présenté par la Commission du Règlement et des immunités.

nécessaires afin de promouvoir l'unité et d'encourager l'intégration progressive de l'Europe » et « à associer progressivement à leurs efforts d'autres États s'inspirant des mêmes principes et animés des mêmes résolutions » ;

- vii. Consciente des responsabilités qui lui incombent en tant que forum interparlementaire européen de réflexion stratégique reconnu par le Conseil et auquel participent des délégations parlementaires des 28 pays ;
- viii. Considérant sa Décision n° 27 sur la politique européenne de sécurité et de défense après l'élargissement de l'Union européenne et de l'OTAN ;
- ix. Sachant qu'il n'y a pas de consensus entre les puissances du Traité de Bruxelles modifié pour dénoncer le Traité ou même discuter de cette éventualité avant l'entrée en vigueur du Traité constitutionnel de l'UE ;
- x. Considérant l'introduction des coopérations renforcées et structurées en matière de sécurité et de défense dans le futur Traité constitutionnel et soulignant que le Traité de Bruxelles modifié est à tous égards complémentaire de ce Traité,

DÉCIDE

De suspendre provisoirement l'application des articles 13, 14, 16 et 40 de son Règlement et, en remplacement de ceux-ci, d'appliquer jusqu'à nouvel ordre le corpus d'articles suivants qui seront publiés séparément et précédés d'un Préambule ainsi libellé :

« L'Assemblée accueille des délégations de représentants et suppléants des parlements des États membres de l'Union européenne et des États européens membres de l'OTAN qui ne sont pas membres de l'UEO et leur accorde le droit de vote dans des conditions à établir conformément aux objectifs généraux fixés par le Préambule du Traité de Bruxelles modifié. »

Membres assimilés

A.1. Les États membres de l'Union européenne et de l'OTAN qui remplissent les critères pour être invités à adhérer à l'UEO en application des décisions prises par les Hautes parties contractantes au Traité de Bruxelles modifié qui figurent dans la Déclaration du 10 décembre 1991 annexée au Traité de Maastricht sont représentés aux sessions de l'Assemblée par une délégation de membres de leur parlement national dont le nombre est égal à celui que prévoit l'article 26 du statut du Conseil de l'Europe, soit :

Estonie	3
Hongrie	7
Lettonie	3
Lituanie	4
Pologne	12
Slovaquie	5
Slovénie	3
République tchèque	7

Ces représentants sont appelés « membres assimilés de l'Assemblée de l'UEO ».

A.2. (i) Le Règlement de l'Assemblée s'applique aux délégations des membres assimilés de l'Assemblée de l'UEO à l'exception des articles et paragraphes suivants :

- (a) L'article 9 concernant l'élection du Bureau.
- (b) L'article 21 concernant les langues de l'Assemblée.
- (c) L'article 37 concernant le quorum.
- (d) L'article 48 concernant le Secrétariat de l'Assemblée.
- (e) Les articles 49 et 50 concernant les questions budgétaires.

(ii) L'Assemblée peut suspendre immédiatement l'application de certaines ou de toutes les dispositions du statut de membre assimilé aux représentants d'États dont les agissements cesseraient d'être conformes aux objectifs généraux fixés par le Préambule du Traité de Bruxelles modifié par un vote de la majorité absolue des représentants des puissances du Traité de Bruxelles modifié.

Membres associés

A.3. (i) Les pays membres associés de l'UEO sont représentés aux sessions de l'Assemblée par une délégation de membres de leur parlement national dont le nombre est égal à celui que prévoit l'article 26 du statut du Conseil de l'Europe, soit :

Islande	3
Norvège	5
Turquie	12

(ii) Les paragraphes (i) (a) à (e) et (ii) de l'article A.2. s'appliquent de manière analogue aux délégations des membres associés.

Membres associés assimilés

A.4. (i) Les autres États membres de l'OTAN qui remplissent les conditions pour être invités à devenir membres associés de l'UEO en application des décisions prises par les Hautes parties contractantes au Traité de Bruxelles modifié qui figurent dans la Déclaration du 10 décembre 1991 sont représentés aux sessions de l'Assemblée par une délégation de leur parlement national dont le nombre est fixé selon les modalités de l'article A.3. (i), soit :

Bulgarie	6
Roumanie	12

Ces représentants sont appelés « membres associés assimilés de l'Assemblée de l'UEO ».

(ii) Les paragraphes (i) (a) à (e) et (ii) de l'article A.2. s'appliquent de manière analogue aux délégations des membres associés assimilés.

Vérification des pouvoirs

A.5. L'Assemblée vérifie les pouvoirs des membres assimilés, des membres associés, des membres associés assimilés et des observateurs (et ceux de leurs suppléants) en se fondant sur les documents officiels fournis par les parlements ou les gouvernements des États concernés ; si des pouvoirs sont contestés, les dispositions de l'article 5 (3) et (4) du Règlement de l'Assemblée sont d'application.

Comité des présidents élargi

A.6. (i) Le Comité des présidents élargi comprend le Président de l'Assemblée, Président en droit du Comité, ses prédécesseurs qui sont membres de l'Assemblée, les Vice-Présidents, les présidents des commissions et un membre désigné par chaque groupe politique, par chaque délégation de membres assimilés, par chaque

délégation d'État membre associé, par chaque délégation de membres associés assimilés et par chaque délégation d'État observateur permanent. En cas d'absence ou d'empêchement, le Président est remplacé par un des Vice-Présidents de l'Assemblée et les présidents des commissions par un des vice-présidents de ces commissions.

(ii) Dans l'intervalle des sessions ou parties de sessions, le Comité des présidents élargi est autorisé, sous réserve de ratification ultérieure par l'Assemblée, à prendre toute mesure qu'il estime nécessaire pour assurer la continuité de l'action de l'Assemblée.

Commission permanente élargie

A.7. (i) La Commission permanente élargie comprend le Comité des présidents élargi, ainsi que des membres et des membres assimilés de l'Assemblée.

(ii) Les sièges des membres de l'Assemblée à la Commission permanente élargie sont répartis ainsi : 3 pour l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni ; 2 pour la Belgique, la Grèce, les Pays-Bas et le Portugal ; 1 pour le Luxembourg. La nomination de ces membres intervient conformément aux dispositions de l'article 6, paragraphes 3, 4 et 5, et de l'article 40, paragraphe 7.

(iii) Les sièges des membres assimilés de l'Assemblée à la Commission permanente élargie sont répartis ainsi : 3 pour la Pologne ; 2 pour la Hongrie et pour la République tchèque ; 1 pour l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Slovaquie et la Slovénie.

(iv) Les délégations des membres associés et des membres associés assimilés siègent sans droit de vote à la Commission permanente élargie prévue par l'article 14 conformément aux prérogatives induites de leur statut. Le nombre de sièges accordés aux membres associés et aux membres associés assimilés est le suivant :

Bulgarie	2
Islande	1
Norvège	2
Roumanie	3
Turquie	3

(v) La Commission permanente élargie est constituée pour chaque session de l'Assemblée.

(vi) Le Président de l'Assemblée la convoque à la demande du Comité des présidents élargi qui fixe la date et la durée de ses réunions.

(vii) La Commission permanente élargie examine les rapports des commissions qui ont été inscrits à son ordre du jour par le Comité des présidents élargi.

(viii) La Commission permanente élargie peut être saisie par le Président de l'Assemblée, soit de sa propre initiative, soit à la demande du Conseil ou d'un quart au moins des représentants et suppléants, d'une question urgente. Dans ce cas, le Président de l'Assemblée veille à ce qu'un projet de dispositif lui soit soumis et qu'elle reçoive des informations de nature à lui permettre d'en délibérer en connaissance de cause.

(ix) La Commission permanente élargie agit au nom de l'Assemblée.

(x) Sauf disposition contraire stipulée dans le présent article, la Commission permanente élargie est régie par la même procédure que l'Assemblée en séance plénière.

(xi) Les dispositions de l'article 24 concernant le compte rendu des débats et de l'article 25 concernant l'horaire et l'ordre du jour ne sont pas applicables à la Commission permanente élargie.

(xii) Le Président de la Commission permanente élargie prend part aux débats et aux votes sans voix prépondérante.

(xiii) Les dispositions de l'article 21.1 (b) relatives aux discours en commission sont applicables à la Commission permanente élargie.

Constitution des commissions

A.8. (i) Au début de chaque session ordinaire, l'Assemblée constitue les commissions ci-après :

(a) Commission de défense ;

(b) Commission politique ;

(c) Commission technique et aérospatiale ;

(d) Commission des affaires budgétaires et de l'administration ;

(e) Commission du Règlement et des immunités ;

(f) Commission pour les relations parlementaires et publiques.

(ii) Le Président de l'Assemblée siège de droit dans toutes les commissions ; il peut prendre part à toutes leurs activités, mais il ne peut ni participer aux votes, ni être élu au bureau des commissions.

(iii) La première et la seconde des commissions seront composées de 64 membres répartis comme suit : Allemagne (5) ; Belgique (3) ; Bulgarie (2) ; Espagne (4) ;

Estonie (1) ; France (5) ; Grèce (3) ; Hongrie (3) ; Islande (1) ; Italie (5) ; Lettonie (1) ; Lituanie (1) ; Luxembourg (1) ; Norvège (2) ; Pays-Bas (3) ; Pologne (4) ; Portugal (3) ; Roumanie (3) ; Royaume-Uni (5) ; Slovaquie (1) ; Slovénie (1) ; République tchèque (3) ; Turquie (4), ainsi que du Président de l'Assemblée. La troisième, la quatrième, la cinquième et la sixième des commissions seront composées de 50 membres répartis comme suit : Allemagne (4) ; Belgique (1) ; Bulgarie (2) ; Espagne (3) ; Estonie (1) ; France (4) ; Grèce (2) ; Hongrie (3) ; Islande (1) ; Italie (4) ; Lettonie (1) ; Lituanie (1) ; Luxembourg (1) ; Norvège (2) ; Pays-Bas (2) ; Pologne (3) ; Portugal (2) ; Roumanie (2) ; Royaume-Uni (4) ; Slovaquie (1) ; Slovénie (1) ; République tchèque (2) ; Turquie (3), ainsi que du Président de l'Assemblée. Le Comité des présidents élargi peut, dans l'intervalle des sessions ou parties de session, désigner à titre provisoire des représentants ou des suppléants pour occuper dans les commissions les sièges devenus vacants. Ces désignations doivent être ratifiées à la première session de l'Assemblée. Les secrétaires des délégations nationales et les secrétaires des groupes politiques participent aux réunions de la Commission pour les relations parlementaires et publiques sans droit de vote.

En outre, l'Assemblée peut, pour des objets déterminés, constituer des commissions spéciales au cours d'une session et peut les renouveler au début des sessions suivantes. Dans ce cas, l'Assemblée fixe, pour chaque commission, le nombre des sièges et leur répartition entre les États membres.

(v) Lors de la constitution des commissions nommées en application du paragraphe précédent, l'Assemblée tient compte des activités des autres organisations européennes.

(vi) Avec l'approbation du Conseil, l'Assemblée peut constituer une commission d'investigation, en vertu des dispositions de l'article VII (*h*) de la Charte, par une décision établissant sa composition, ses attributions et la durée de son mandat.

(vii) Les candidatures aux sièges des commissions sont adressées au Bureau qui soumet à l'Assemblée ou, dans les cas prévus au paragraphe (*iii*) du présent article, au Comité des présidents élargi, des propositions pour la composition desdites commissions en tenant compte de la représentation des tendances politiques. Le Président de l'Assemblée peut inviter les présidents des groupes politiques à assister à certaines réunions du Bureau. En cas de contestation portant sur un ou plusieurs sièges d'une commission, l'Assemblée ou le Comité des présidents élargi décide par scrutin secret.

(viii) Le bureau de chaque commission comprend un président et deux vice-présidents. Ne peuvent être membres du bureau des commissions ni les représentants qui font partie d'un gouvernement national ni les membres assimilés.

DÉCISION N° 27 (*)

sur la politique européenne de sécurité et de défense après l'élargissement de l'Union européenne et de l'OTAN

L'Assemblée,

- i. Rappelant que huit des nouveaux pays membres de l'Union européenne remplissent désormais les critères établis par la Déclaration de Maastricht adoptée par les pays membres de l'UEO le 10 décembre 1991 pour être invités à adhérer à l'UEO, que deux remplissent les critères pour devenir observateurs à l'UEO et que deux des nouveaux pays membres de l'OTAN remplissent les critères pour être invités à devenir membres associés de l'UEO ;
- ii. Rappelant la réponse fournie par le Conseil le 1^{er} octobre 2003 à la Question écrite n° 383, dans laquelle celui-ci confirme la pleine validité de la Déclaration de Maastricht précitée ;
- iii. Rappelant que cette déclaration engage l'UEO dans son ensemble, y compris par conséquent son Assemblée ;
 - i. Souhaitant que les délégations des parlements nationaux des pays susmentionnés puissent bénéficier le plus vite possible de certaines prérogatives résultant de l'application des principes de la Déclaration de l'UEO en date du 10 décembre 1991 concernant leur statut au sein de l'Assemblée, en attendant que le Conseil prenne l'initiative de mettre en oeuvre cette déclaration pour les pays concernés ;
- iv. Rappelant le souhait exprimé par certaines délégations parlementaires des pays concernés de bénéficier du droit de vote au sein de l'Assemblée,

I. DÉCIDE

1. D'accorder aux délégations parlementaires de l'Estonie, de la Hongrie, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Pologne, de la Slovaquie, de la Slovénie et de la République tchèque des prérogatives assimilées à celles dont bénéficient les délégations des États membres en matière de droit de vote ;
2. D'accorder aux délégations parlementaires de la Bulgarie et de la Roumanie des prérogatives assimilées à celles des États membres associés de l'UEO en matière de droit de vote ;
3. D'accorder aux délégations parlementaires de Chypre et de Malte des prérogatives assimilées à celles des délégations qui bénéficient du statut d'observateur permanent ;

(*) Adoptée par l'Assemblée, sans modification, le 4 juin 2004, au cours de la 5^e séance.

4. D'étudier la possibilité d'accorder aux délégations parlementaires des pays observateurs permanents le droit de vote en commission ;
5. D'accorder à la délégation parlementaire de la Croatie des prérogatives assimilées à celles des délégations qui bénéficient du statut d'associé partenaire,

II. INVITE

6. (a) sa Commission du Règlement et des immunités à examiner les incidences de cette décision sur la Charte et le Règlement de l'Assemblée ;

(b) sa Commission des affaires budgétaires et de l'administration à examiner les implications budgétaires et administratives de la présente décision,

pour que celle-ci puisse entrer en vigueur lors de la deuxième partie de la Cinquantième session ordinaire au plus tard.

ANNEXE II

**Liste des textes adoptés par l'Assemblée de l'UEO
pendant la seconde partie de la 50^{ème} session ordinaire de 2004**

Textes adoptés lors de la 6^{ème} séance le 29.11.2004

Recommandation n° 749 sur la politique européenne de sécurité cinquante ans après la signature du Traité de Bruxelles modifié – réponse au rapport annuel du Conseil

Directive n° 120 sur la politique européenne de sécurité cinquante ans après la signature du Traité de Bruxelles modifié – réponse au rapport annuel du Conseil

Résolution n° 123 sur la Constitution européenne : suivi parlementaire et position de l'opinion publique

Texte adopté lors de la 7^{ème} séance le 30.11.2004

Recommandation n° 751 sur la stabilité et la sécurité dans le Caucase du Sud

Textes adoptés lors de la 8^{ème} séance le 30.11.2004

Recommandation n° 752 sur la coopération dans le domaine des acquisitions de systèmes de défense en Europe – Réponse au rapport annuel du Conseil

Recommandation n° 754 sur les avions de combat sans pilote et l'avenir de l'aéronautique militaire

Recommandation n° 755 sur la dimension spatiale de la PESD

Recommandation n° 753 sur la coopération transatlantique dans le domaine de la technologie de défense

Textes adoptés lors de la 9^{ème} séance le 01.12.2004

Résolution N° 124 sur le développement de la coopération interparlementaire entre les pays de la Méditerranée

Résolution n° 125 sur la situation en Ukraine

Recommandation n° 756 sur l'Union européenne et le maintien de la paix en Afrique

Textes adoptés lors de la 10^{ème} séance le 01.12.2004

Recommandation n° 757 sur les nouveaux défis pour la coopération transatlantique en matière de sécurité

Recommandation n° 758 sur les déploiements de forces européennes dans les Balkans

L'ensemble des documents et des débats de l'Assemblée de l'UEO est consultable sur le site : <http://www.assembly-weu.org>

La Délégation parlementaire française à l'Assemblée de l'UEO (vingt-quatre députés et douze sénateurs) s'est reconstituée après le renouvellement partiel du Sénat.

Le second semestre de la session 2004 a été marqué par la commémoration du 50^{ème} anniversaire des Accords de Paris modifiant le Traité de Bruxelles et instituant l'Union de l'Europe Occidentale. Deux conférences parlementaires ont été organisées à cette occasion : à Bruxelles, sur l'évolution de la politique européenne de sécurité et de défense ; à Paris, au Sénat, sur les acquis et perspectives de la PESD, l'Agence européenne de défense et les expériences de maintien de la paix dans les Balkans. En outre, une réunion sous présidence néerlandaise a permis de faire le point sur les coopérations en matière d'armements tandis que, pendant les séances plénières tenues du 29 novembre au 1^{er} décembre, ont été délibérés des rapports portant, notamment, sur la stabilité dans le Caucase du Sud et le maintien de la paix dans les Balkans, sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, ainsi que sur les relations transatlantiques et avec l'OTAN.