

Les bouleversements géopolitiques en Europe après 1989 – Texte intégral

Source: CVCE.

Copyright: (c) CVCE.EU by UNI.LU

Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Consultez l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/les_bouleversements_geopolitiques_en_europe_apres_1989_texte_integral-fr-073dc145-b774-4901-8920-5f95cb8e0192.html

Date de dernière mise à jour: 07/07/2016



Les bouleversements géopolitiques en Europe après 1989 – Texte intégral

Table des matières

Introduction

- I. Le bloc de l'Est en mutation et l'implosion de l'Union soviétique
 - A. L'effondrement des régimes communistes en Europe de l'Est
 - B. L'éclatement de l'Union soviétique
 - 1. La résurgence des identités nationales
 - 2. Le coup d'État de 1991
 - C. La création de la Communauté des États indépendants (CEI)
 - 1. Quel rôle pour la CEI
 - 2. La CEI face à l'héritage de l'URSS
 - D. L'aide de la Communauté européenne à l'Europe de l'Est
- II. La réunification de l'Allemagne divisée
 - A. L'effondrement de la RDA et la chute du mur de Berlin
 - B. Le problème international de la réunification allemande
 - C. La Communauté européenne et l'Allemagne de l'Est
 - D. Le traité portant règlement définitif concernant l'Allemagne
 - E. L'action du chancelier Kohl et la réunification
- III. Le conflit yougoslave et la diplomatie de la Communauté européenne
 - A. Le conflit yougoslave
 - B. Les vains efforts de médiation de la Communauté européenne et des Nations unies
 - C. Les accords de Dayton
- IV. La réorganisation de l'Europe
 - A. De la CSCE à l'OSCE
 - B. Le groupe de Visegrad et l'accord de libre-échange centre-européen (ALECE)
 - C. L'OTAN
 - D. Une nouvelle impulsion pour le Conseil de l'Europe
 - E. Le renouveau de l'Union de l'Europe occidentale
 - F. L'Eurocorps

Introduction

La fin du XX^e siècle connaît en Europe de l'Est des bouleversements géopolitiques majeurs. La chute du mur de Berlin, en novembre 1989, met un terme à la guerre froide et à ses divisions héritées de la Seconde Guerre mondiale. La fin du glacis communiste emporte dans sa chute le monde bipolaire structuré autour de la rivalité entre les États-Unis et l'Union soviétique. Des structures économiques et militaires telles que le Comecon (Council for Mutual Economic Assistance) et le Pacte de Varsovie sont dissoutes en 1991. Les événements de la fin des années quatre-vingt marquent le début des retrouvailles entre deux parties du continent longtemps séparées. Partout les réformes politiques et économiques favorisent l'éclosion d'une économie de marché et l'instauration de démocraties parlementaires pluralistes qui reposent sur l'État de droit. Le pari n'est pourtant pas gagné d'avance comme le montre le contre-exemple de la sortie violente de la dictature communiste en Yougoslavie.

L'Europe occidentale est tiraillée entre les espoirs de la détente et les angoisses des périodes de tension. Car les nouveaux régimes annoncent rapidement leur intention de s'adresser à l'Occident pour obtenir l'aide et l'assistance économique nécessaires pour favoriser la transition. Certes l'aspiration à la propriété et à la modernité qu'incarne l'Union européenne constitue un moteur pour la transformation des pays d'Europe centrale et orientale (PECO). Mais l'Union européenne, investie de cette mission historique, doit aussi s'ingénier à offrir à ces États une perspective, des moyens et une méthode pour leur ouvrir son espace de paix et de prospérité. La fin du rideau de fer ouvre aussi la voie à une réunification de l'Allemagne puis de l'Europe toute entière. C'est en juin 1993, lors du Conseil européen de Copenhague, qu'est officiellement lancé le processus d'élargissement de l'Union européenne, unique dans son histoire en raison du nombre de pays candidats et de l'importance de leur population. Les structures européennes doivent également s'élargir et se transformer pour mieux s'adapter à la nouvelle donne géopolitique à l'Est, que ce soit la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), le Conseil de l'Europe ou encore l'Union de l'Europe occidentale (UEO).

I. Le bloc de l'Est en mutation et l'implosion de l'Union soviétique

À la fin des années quatre-vingt, l'Europe de l'Est traverse des événements politiques et des transformations économiques qui modifient radicalement les données géopolitiques en Europe et transforment les institutions et les structures existantes. Longtemps étouffées par les régimes autoritaires du bloc soviétique, les aspirations des populations à la liberté, à la démocratie et à la défense des droits de l'homme se manifestent de plus en plus ouvertement grâce notamment aux réformes introduites en Union soviétique par Mikhaïl Gorbatchev et par sa politique d'ouverture progressive vers l'Occident.

Homme d'appareil du Parti communiste de l'Union soviétique, Mikhaïl Gorbatchev, à 54 ans, est nommé secrétaire général du PCUS par le Comité central le 11 mars 1985. Son objectif est de procéder à une profonde réforme du système soviétique dont la lourdeur bureaucratique était un obstacle à la reconstruction économique (c'est la «perestroïka») et en même temps de libéraliser le régime en permettant la transparence («glasnost»), c'est-à-dire une certaine liberté d'expression et d'information.

Pour mener à bien cette ambitieuse politique, il lui faut limiter les engagements internationaux de l'URSS et réduire ses dépenses militaires afin d'enrayer le déclin moral et économique de l'URSS. D'où le rétablissement du dialogue américano-soviétique sur les armes nucléaires et la signature du traité de Washington (8 décembre 1987), prévoyant la destruction de tous les missiles soviétiques et américains de portée intermédiaire stationnés en Europe, et le traité de Paris (19 novembre 1990) sur la parité des arsenaux classiques en Europe entre Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et Pacte de Varsovie et du traité de Moscou (31 juillet 1991) qui

prévoit la réduction mutuelle des armements nucléaires stratégiques. En même temps, il met fin à l'engagement soviétique dans les différentes parties du monde: retrait d'Afghanistan où s'enlisait l'armée russe, pression sur les Vietnamiens pour évacuer le Cambodge et reprise des relations sino-soviétiques, retrait du soutien de l'URSS au régime Mengistu en Éthiopie et aux troupes cubaines en Angola, fin de l'aide économique à Cuba et retrait des troupes soviétiques de l'île, reprise des relations diplomatiques avec Israël et condamnation de l'invasion du Koweït par l'Irak. Mais c'est en Europe que le désengagement de Gorbatchev sera le plus marqué à l'égard des pays anciennement satellites de l'URSS.

Populaire en Occident, Gorbatchev l'est beaucoup moins dans son pays où ses réformes aboutissent à la désorganisation du système de planification centralisée sans que puissent être mis en place de véritables mécanismes de marché. D'où la baisse de la production, la pénurie et un mécontentement social s'exprimant par des grèves. Ce mécontentement peut d'autant plus se manifester qu'avec la «transparence», tout ce qui était censuré des activités de l'État et de ses administrations peut désormais être révélé et débattu publiquement. La levée des tabous imposés par le régime communiste, mis à profit par les intellectuels et les dissidents libérés, permet un jugement critique sur le passé de l'Union soviétique et sur son système politique, économique et social.

A. L'effondrement des régimes communistes en Europe de l'Est

La politique réformiste de Mikhaïl Gorbatchev en Union soviétique ne peut qu'encourager les mouvements d'opposition aux régimes communistes dans les pays du bloc soviétique. Les manifestations se multiplient. Les gouvernements doivent accepter des mesures de libéralisation, d'ailleurs conseillées par Gorbatchev, mais qui ne seront pas considérées comme suffisantes. Les aspirations à la liberté, longtemps contenues par les régimes communistes dans les pays du glacis soviétique et en URSS même, se manifestent irrésistiblement à la faveur des réformes tentées en Union soviétique par Mikhaïl Gorbatchev et par sa politique d'ouverture vers l'Occident. Le maintien de régimes communistes réformés s'avère impossible. Partout l'emporte la volonté de démocratie politique et de liberté économique. En trois ans, les régimes communistes s'effondrent et les nationalités se libèrent, d'abord dans les pays satellites de l'URSS, puis en Union soviétique même. Les structures du bloc de l'Est se défont avec la disparition du Pacte de Varsovie et du Comecon. L'Union soviétique se disloque en Républiques indépendantes.

En Pologne, des réformes économiques entraînent des grèves au printemps et à l'été 1988. Le mouvement Solidarité réclame le pluralisme syndical. Lors des négociations de la *Table ronde*, qui permettent la naissance en douceur de la troisième République de Pologne, les dirigeants communistes polonais légalisent le mouvement social en avril 1989. Ainsi, *Solidarność* peut participer aux premières élections semi-légales depuis la Seconde Guerre mondiale. Les élections des 4 et 18 juin voient la débâcle du Parti communiste et Tadeusz Mazowiecki devient le premier chef de gouvernement non communiste en Europe de l'Est. Il est nommé le 19 août 1989 et investi à une écrasante majorité par la Diète polonaise le 8 septembre 1989 grâce à une coalition entre Solidarité, le parti paysan et le parti démocrate. En décembre 1989, Lech Wałęsa, dirigeant emblématique de *Solidarność* remplace le général Jaruzelski du Parti ouvrier unifié polonais (POUP) à la présidence. Le triomphe des candidats du syndicat à ces élections a déclenché une avalanche de révolutions pacifiques anti-communistes en Europe centrale et en Europe de l'Est. En Hongrie, des manifestations contre le régime se multiplient en 1987 et 1988. L'opposition s'organise et les réformateurs entrent au gouvernement en juin 1988. Le 18 octobre 1989, la constitution stalinienne est abandonnée et la Hongrie adopte le pluralisme politique. Dès le mois de mai, elle avait mis fin au «rideau de fer» la séparant de l'Autriche, permettant ainsi la fuite vers l'Ouest de nombreux Allemands de l'Est.

En Tchécoslovaquie, un plan de réformes inspirées de celles de l'URSS est adopté en décembre

1987 mais peu appliqué. Le régime se durcit et réprime les manifestations en 1988.

En République démocratique allemande (RDA), l'opposition au régime stalinien se développe. D'énormes manifestations se produisent et la fuite des Allemands de l'Est s'amplifie. Le gouvernement n'envisage aucune réforme et compte sur l'intervention des troupes soviétiques stationnées en RDA, mais Gorbatchev s'y refuse. Il a renoncé à la doctrine Brejnev d'intervention légitime dans les pays frères. Dès lors, le régime communiste s'écroule. Le mur qui coupait Berlin en deux depuis 1961 est franchi le 9 novembre 1989 et les Allemands de l'Est ne pensent plus qu'à la réunification avec la République fédérale d'Allemagne (RFA).

La chute du mur produit une impression considérable. Surtout, la réunification de l'Allemagne, à la suite de la chute du régime communiste de l'Allemagne de l'Est sans que l'Union soviétique ait eu la possibilité de s'y opposer, a une influence directe sur la construction européenne. Il est indispensable, pour intégrer l'Allemagne réunifiée, de renforcer la Communauté européenne par l'institution de l'Union européenne comportant une Union économique et monétaire (UEM) et une union politique. Ce sera l'objectif du traité de Maastricht (7 février 1992).

La réunification de l'Allemagne accélère davantage l'élimination des gouvernements communistes. En Tchécoslovaquie, l'opposant Václav Havel est élu président intérimaire de la République à l'unanimité par le parlement de la République socialiste fédérative le 29 décembre 1989. Dans cette dynamique, le mouvement contestataire *Forum civique*, remporte les premières élections législatives libres le 8 juin 1990 et reconduit Václav Havel à la présidence de la République en juillet de la même année. En Hongrie, les élections législatives du 2 avril 1990 aboutissent à la formation d'un gouvernement du Forum démocratique. Le 9 décembre 1990, Lech Wałęsa devient président de la République de Pologne. En Bulgarie, un gouvernement de coalition est formé le 7 décembre 1990 et une nouvelle Constitution adoptée le 9 juillet 1991. En Roumanie, à la suite de manifestations violentes, le dictateur communiste Nicolae Ceaușescu est exécuté le 25 décembre 1989 et une nouvelle Constitution établissant le pluralisme est adoptée le 8 décembre 1991.

Cette transformation s'opère le plus souvent de façon pacifique. Néanmoins, en Roumanie la révolution contre le dictateur Ceaușescu fait couler le sang et l'éclatement de la Yougoslavie entraîne une longue et cruelle guerre civile.

Ces bouleversements posent le problème de la réorganisation de l'Europe centrale et orientale. Les États ex-satellites de l'URSS, soucieux de leur sécurité, comptent sur l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et, surtout, sur l'OTAN. Ils trouvent une structure d'accueil dans le Conseil de l'Europe pour la défense de la démocratie et des droits de l'homme. Ils reçoivent l'aide de la Communauté européenne à laquelle ils aspirent, à terme, appartenir.

B. L'éclatement de l'Union soviétique

L'effondrement du communisme soviétique débouche sur la dislocation de l'Union soviétique confrontée à une crise idéologique, politique et économique. Cause et conséquence de la fin du communisme, la dislocation de l'empire se précipite. Les structures spécifiques du «fédéralisme soviétique» accélèrent davantage l'implosion de l'Union soviétique alors qu'elles étaient destinées, avant tout, à la consolider. À tour de rôle, les Républiques socialistes soviétiques (RSS) proclament leur souveraineté en été 1991. En décembre de la même année, certaines de ces Républiques, devenues indépendantes entre-temps, redéfinissent leurs liens respectifs à travers la création de la Communauté des États indépendants (CEI).

1. La résurgence des identités nationales

L'organisation de l'URSS perdure sans la moindre modification d'ordre structurel de 1956 à 1990. L'État fédéral soviétique est composé de 15 entités fédérées, les RSS. Les RSS, qui en tant que Républiques souveraines gardent leur propre constitution, sont à leur tour divisées en régions (ou *oblast*) à l'exception des RSS de Lettonie, de Lituanie, d'Estonie et de Moldavie qui ont une structure unitaire. Certaines républiques fédérées (Russie, Géorgie, Arménie, Ouzbékistan et Tadjikistan) comportent dans leur structure des républiques socialistes soviétiques autonomes qui jouissent d'un certain degré d'auto-gouvernance. Par ailleurs, certains territoires au sein de la RSFSR et des RSS de Tadjikistan, Géorgie et Azerbaïdjan bénéficient d'un statut de région autonome.

Tant que le régime communiste soviétique arrive à contenir et à contrôler les revendications civiques et sociales de la population dans les différentes RSS, la raison d'être de l'Union n'est pas mise en cause. La politique de la direction du Parti est naturellement de maintenir la cohésion de l'ensemble alors que chaque nationalité cherche à obtenir le maximum d'avantages. Pour réaliser ses objectifs, la direction du Parti utilise les différents moyens qui sont à sa disposition: octroi de crédits, autonomie culturelle plus ou moins étendue, le tout assorti de mesures répressives contre le «nationalisme exagéré» lorsque le contrôle du pouvoir central devient trop lâche. Le facteur national joue donc en faveur d'une décentralisation du pouvoir. Toutefois, le Kremlin veille à ce que les limites fixées par le centre ne soient pas dépassées.

Jusqu'au milieu des années 1980, Moscou réprime tout mouvement qualifié de «nationalisme exagéré» qui parfois se transforme en révoltes sporadiques et guerres civiles. Lorsque l'engrenage des réformes démocratiques de Gorbatchev déstabilise le pouvoir soviétique central et ses relais dans les RSS, les mouvements nationalistes s'appuient sur les articles 70 et 72 de la loi fondamentale pour appuyer leurs aspirations à l'autonomie, voir à l'indépendance.

Dans les pays Baltes, disputés depuis des siècles par Slaves, Germains et Suédois, et indépendants de 1920 à 1939, des révoltes ont lieu tout au long de l'ère communiste. Inspirés par les espoirs d'indépendance des États du bloc de l'Est et encouragés par la mise en place d'un gouvernement semi-démocratique en Pologne, des manifestations en faveur du retour à l'indépendance éclatent simultanément dans les trois pays baltes entre 1988 et 1989. Des revendications particulièrement violentes resurgissent également dans les républiques transcaucasiennes qui se rappellent de leur passé d'indépendance parfois pluriséculaire. En menaçant Moscou d'appliquer l'article 70 de la loi fondamentale, les fronts populaires nationaux exigent, dans un premier temps, la fin de la prépondérance du pouvoir central et de la RSFSR sur les autres RSS.

Confronté à une situation politico-économique préoccupante, Gorbatchev s'exprime en faveur de la réforme constitutionnelle du 1^{er} décembre 1988 qui permet des candidatures multiples et libres aux prochaines élections. La nouvelle Assemblée législative, élue le 26 mars 1989, a donc pour ambition de légitimer le pouvoir central et de conforter l'Union. Deux-tiers du Congrès des députés du peuple sont désormais des membres élus au suffrage universel, à bulletin secret et sur candidatures multiples. Or, les premières élections législatives libres montrent l'échec des candidats de Gorbatchev et l'émergence des réformateurs radicaux et des nationalistes. L'arrivée au Soviet suprême de représentants de fronts populaires nationaux, tel le front de Lituanie, le *Sajudis*, illustre bien la débâcle de Gorbatchev. En conséquence, les nationalistes trouvent une tribune formidable pour véhiculer leurs idées indépendantistes et nationalistes. Ainsi, en laissant s'exprimer librement les particularismes nationaux, la démocratisation du régime favorise un regain de tension génératrice de troubles, voire de guerres civiles entre les peuples que l'histoire et la région avaient de tout temps opposés, tels que les Arméniens orthodoxes et les Azéries musulmans.

Pour contrer les nationalismes et assurer la survie de l'Union soviétique d'une manière ou d'une

autre, Gorbatchev tente de rallier les Républiques autour d'un nouveau projet d'Union. Cette Union serait la base pour le renouveau du fédéralisme soviétique au sein d'une URSS de plus en plus démocratique. Le nouveau traité reçoit un accueil favorable des républiques d'Asie centrale qui recherchent surtout le soutien économique de la RSFSR et l'accès au marché de l'Union soviétique. En mars 1991, Gorbatchev engage un référendum populaire sur l'avenir de l'Union soviétique qui se tient dans neuf républiques dont les populations se prononcent favorablement à la signature d'un nouveau traité d'Union. L'Arménie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Géorgie et la Moldavie, gouvernées par leurs fronts populaires nationaux respectifs, ne participent pas au référendum. En avril 1991, lors du sommet de Novo-Ogarevo, Gorbatchev et les dirigeants des neuf républiques décident d'accélérer l'établissement d'un nouveau traité d'Union. Gorbatchev estime que la signature du nouveau traité par un premier groupe de RSS aurait un effet d'entraînement sur les autres Républiques.

2. Le coup d'État de 1991

À la veille de la signature du traité d'Union par la Russie, le Kazakhstan et l'Ouzbékistan, et avant le ralliement des six autres républiques favorables à la refonte de l'Union, un coup d'État se produit à Moscou le 19 août 1991, fomenté par un groupe de conservateurs qui ne peuvent admettre le risque d'un éclatement de l'Union soviétique. Ils décident de destituer le président Gorbatchev, alors en vacances en Crimée, de le remplacer à la tête de l'État par le vice-président Ianaev, de décréter l'état d'urgence et de rétablir la censure. C'est Boris Eltsine, élu président du Soviet suprême de la RSFSR au suffrage universel le 12 juin 1991 avec une large majorité recueillant 53,7 % des voix, qui fait échouer cette tentative en appelant à la grève générale, en ralliant les troupes et en prenant la tête des manifestations hostiles aux putschistes. Ceux-ci sont rapidement arrêtés.

Le pouvoir de Gorbatchev, rentré à Moscou le 27 août après l'échec du coup d'État, n'est pas rétabli pour autant. C'est désormais Eltsine qui s'impose. Déjà en juin 1991, il avait fait adopter par le Soviet suprême de Russie un texte proclamant la supériorité des lois russes sur les lois soviétiques. Le 12 juin 1991, le jour de son élection à la présidence russe, Eltsine déclare la souveraineté de la Russie et démissionne du Parti communiste. Le PC est interdit dans l'armée et dans les organismes d'État. Par la suite, il provoque la suspension du Parti communiste dont Gorbatchev démissionne du poste de secrétaire général. La RSFSR, pilier de l'URSS se détache considérablement de l'autorité du Kremlin.

À la faveur de l'échec du putsch, le Congrès des députés de l'URSS octroie de larges pouvoirs aux Républiques, le «centre» ne conservant que la tutelle de la politique étrangère et militaire. Mais les Républiques sont de plus en plus réticentes à accepter une limitation de leur souveraineté. Le pouvoir central affaibli, c'est une cascade d'indépendances qui se met en route. Dès lors, la dislocation de l'URSS s'avère inévitable.

La Lituanie est la première RSS à déclarer son indépendance le 11 mars 1991. L'Estonie et la Lettonie font de même le 20 et le 21 août respectivement lors du putsch de Moscou. Dans le Caucase, la Géorgie est la première à déclarer son indépendance le 9 avril 1991, suivi de l'Azerbaïdjan le 30 août 1991 et l'Arménie le 23 septembre 1991. À tour de rôle, les entités fédérées de l'Union soviétique déclarent leur indépendance: l'Ukraine le 24 août 1991, la Biélorussie le 25 août, la Moldavie le 27 août, l'Ouzbékistan et le Kirghizstan le 31 août, le Tadjikistan le 9 septembre, le Turkménistan le 27 octobre et finalement le Kazakhstan le 16 décembre. La sécession effective de l'Ukraine (1^{er} décembre 1991) et son refus de signer le traité d'Union signent l'arrêt de mort de l'Union soviétique.

C. La création de la Communauté des États indépendants (CEI)

Gorbatchev, revêtant encore la présidence de l'URSS – à laquelle il s'est fait élire le 1^{er} mars 1990 par les députés soviétiques après avoir fait amender la Constitution en ce sens –, essaie alors vainement de faire adopter un traité d'union économique. Le 3 décembre, il lance un appel dramatique contre la désintégration de l'Union. Mais le 8 décembre, à Minsk, les présidents de Russie, de Biélorussie et d'Ukraine constatent que «l'Union soviétique, en tant que sujet de droit international et géopolitique n'existe plus» et signent un accord instituant une Communauté d'États souverains ouverte à tous les États de l'ancienne URSS. Faute d'alternative et de moyens d'action, Gorbatchev est contraint de se rallier à cette formule. Le 21 décembre 1991 à Alma Ata, huit autres républiques rejoignent les trois précédentes. Ainsi est confirmée la création de la Communauté des États indépendants (CEI) comprenant 11 républiques: Arménie, Azerbaïdjan (adhésion formelle en 1993), Biélorussie, Kazakhstan, Kirghizstan, Moldavie (adhésion formelle en 1994), Ouzbékistan (adhésion formelle en 1992), Russie, Tadjikistan, Turkménistan et Ukraine. L'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Géorgie refusent de signer la déclaration d'Alma-Ata. Le même jour, les onze signataires informent Gorbatchev que l'Union soviétique et sa fonction présidentielle ont cessé d'exister. Gorbatchev démissionne le 25 décembre.

1. Quel rôle pour la CEI

La CEI est une organisation interétatique, peu structurée, et ne regroupant pas toutes les anciennes RSS de l'Union soviétique. À l'instar des pays de l'ancien bloc de l'Est, les États baltes optent résolument pour un rapprochement avec l'Ouest. Leur adhésion à l'OTAN et à l'Union européenne en 2004 en est l'aboutissement logique.

La Charte de la CEI, établissant le fonctionnement fondamental de l'organisation, est adoptée en 1993. La même année les États adhérents signent l'accord sur l'union économique dans le but de développer la coopération économique et commerciale. En 1993, la Géorgie est contrainte de demander son adhésion à la CEI en raison de la déstabilisation de la situation politique en Abkhazie et dans la région de Tskhinvali.

Entre 1994 et 1999 la CEI, dont le siège est établi à Minsk, s'est trouvée paralysée en raison des tensions entre les États signataires. À la suite d'une initiative russe, une réforme des organes exécutifs de la CEI est entreprise dans les années 2000 afin de redynamiser la CEI. Néanmoins, la majorité de projets initiés dans le cadre de la CEI ont échoué. Le traité de sécurité collective, signé en 1992 par l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, le Kazakhstan, le Kirghizstan, l'Ouzbékistan, la Russie et le Tadjikistan, fait figure de bras armé de la Communauté des États indépendants. Son objectif officiel est notamment de lutter contre le terrorisme et les mafias. Or, l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC), est souvent perçue comme un instrument servant à garantir le contrôle de la Russie sur son «glacis». Du coup, l'Azerbaïdjan et la Géorgie, signataires du traité ont quitté l'OTSC. L'Ouzbékistan a fait de même, mais sous la pression exercée par la Russie, il réintègre l'organisation en début de l'année 2006.

Malgré l'échec observé de la CEI, certaines anciennes républiques soviétiques restent groupées en matière économique via la Communauté économique eurasiennne (EURASEC), établie en octobre 2000 entre la Biélorussie, la Russie, le Kazakhstan, le Kirghizstan et le Tadjikistan. En septembre 2003, la Biélorussie, la Russie, l'Ukraine et le Kazakhstan signent l'accord sur la formation d'un espace économique commun.

Depuis sa création, plusieurs États craignant une mainmise russe dans leurs affaires intérieures par le biais de la CEI ont décidé de quitter l'organisation. L'Ukraine n'est plus un État membre de la CEI en raison du rejet de la Charte de la CEI du 22 janvier 1993. Conformément à la Charte de l'organisation, le Turkménistan souhaite acquérir le statut d'observateur au sein de la CEI depuis

2005. Cependant, sa demande est bloquée par le conseil des chefs d'État. Officiellement, le Turkménistan est donc toujours membre effectif de la CEI. À la suite de l'intervention russe en Géorgie à propos du conflit de l'Ossétie du Sud, le parlement géorgien vote le 14 août 2008 la sortie de la Géorgie de la CEI.

2. La CEI face à l'héritage de l'URSS

À l'origine, la CEI est également destinée à régler les problèmes posés par la dévolution de l'héritage de l'URSS (nationalités, territoires, héritage de l'appareil étatique de l'URSS, etc.). En fait, c'est la République fédérale de Russie qui s'empare de l'héritage de l'Union soviétique: le Kremlin, le ministère des Affaires étrangères, le commandement unique des armes nucléaires stratégiques, la place de membres permanents au Conseil de sécurité de l'ONU, les réserves d'or et de diamants et les ressources pétrolières. En contrepartie, elle reconnaît l'intangibilité des frontières avec ses partenaires, ce qui est important pour les républiques ayant de fortes minorités russes (Ukraine, Kazakhstan). Après l'effondrement de l'URSS, les frontières ne seront pas mises en causes officiellement entre les anciennes RSS. En revanche, dès les premiers signes d'implosion de l'URSS, certaines RSSA et RA manifestent une volonté d'autogestion ou d'indépendance vis-à-vis des anciennes RSS.

Libérés par l'éclatement de l'URSS, les nationalismes exacerbés par les conflits religieux fragilisent l'indépendance des États caucasiens en particulier. Selon la constitution de l'URSS, les RSS peuvent bel et bien faire sécession de l'Union. Cependant, les constitutions des RSS ne confèrent pas les mêmes droits à leurs RSSA et RA. En proclamant l'indépendance de la république du Haut-Karabagh en 1991, les Arméniens de cette région, autonome à l'époque de la RSS d'Azerbaïdjan, affaiblissent considérablement la république d'Arménie. La Communauté internationale estime en effet que la République autoproclamée du Haut-Karabagh bénéficie du soutien logistique militaire de la part de l'Arménie et inflige à cette dernière des sanctions. Pourtant, l'Arménie ne reconnaît pas officiellement la république du Haut-Karabakh, mais elle refuse de condamner ses incursions en Azerbaïdjan qui provoquent la chute du pouvoir en place. Gueïdar Aliev, ancien *apparatchik* et nouvel homme fort en Azerbaïdjan, accepte de négocier avec les séparatistes mais sans issue. Le conflit autour du Haut-Karabagh est considéré à ce jour comme un des nombreux conflits gelés du Caucase.

Depuis l'indépendance de la Géorgie, les Abkhazes refusent au nom des peuples à disposer d'eux-mêmes l'autorité du gouvernement de Tbilissi et obtiennent l'appui des Tchétchènes, eux-mêmes en conflit avec Moscou à propos de revendications similaires, des Balkars et des Kabardes qui veulent à leur tour créer une république des peuples du Caucase du Nord. Les Ossètes du Sud qui, depuis 1989 contestent leur appartenance à la république de Géorgie et exigent leur indépendance pour s'unir aux Ossètes du Nord dont le territoire est situé à l'intérieur des frontières de la Russie. Cette poudrière prend feu de nouveau le 8 août 2008 lorsque des troupes géorgiennes, invoquant la sauvegarde de l'intégrité territoriale de la Géorgie, lancent une opération d'envergure pour restaurer leur autorité sur le territoire de l'Ossétie du Sud, ce qui provoque l'intervention de l'armée russe au détriment des troupes géorgiennes et la sortie de la Géorgie de la CEI.

En conclusion, l'URSS donne lieu à un travail de reconstruction politique non achevé. En dépit des efforts de Gorbatchev, l'éclatement de l'URSS est inévitable et légal compte tenu du droit de sécession. De son implosion naît la CEI, organisation confédérale qui a pour but de gérer le lourd héritage de l'empire soviétique. En réalité, c'est la Fédération de Russie qui succède à l'URSS. La CEI, qui a notamment pour ambition de régler les conflits postsoviétiques à l'échelle intergouvernementale, échoue dans cette mission. Elle ne réussit pas non plus à empêcher les risques de balkanisation dans le Caucase, d'autant moins que certains interprètent la CEI comme l'extension naturelle de la Russie. Dans cette optique, la CEI s'insère dans le processus de construction étatique non abouti de l'empire tzariste et de l'Union soviétique.

D. L'aide de la Communauté européenne à l'Europe de l'Est

Il n'est évidemment pas question d'admettre les pays de l'Europe de l'Est dans la Communauté économique européenne (CEE) avant qu'ils n'aient la capacité de participer au grand marché intérieur. Mais il faut les aider à évoluer vers l'économie libérale et la démocratie politique.

Une première étape est franchie avec la décision de Gorbatchev, président de l'URSS, de laisser les États membres du Comecon négocier des accords commerciaux individuels avec la CEE. Ce que fait la Hongrie en septembre 1988, suivie par la Tchécoslovaquie en décembre, la Pologne en septembre 1989, l'Union soviétique en décembre, l'Allemagne de l'Est et la Bulgarie en mai 1990. Ce sont des accords commerciaux de portée encore modeste, supprimant les restrictions quantitatives sur les produits importés par la CEE en provenance des pays de l'Est dont les ventes à l'URSS en crise se sont effondrées et qui cherchent des débouchés à l'Ouest. Mais les produits qu'ils peuvent exporter sont déjà excédentaires dans la CEE (produits agricoles, acier, charbon, textiles).

Il faut donc aller plus loin et mettre en œuvre un programme d'aide. À la demande du sommet des sept pays industrialisés (G7), à Paris, le 4 juillet 1989, la Communauté établit le programme PHARE (Pologne-Hongrie: assistance à la restructuration des économies), étendu dès 1990 à l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale (PECO). Il comprend des aides financières à la restructuration économique et à l'investissement privé, des crédits et des garanties à l'exportation. Dans le cadre de la gestion de l'aide communautaire à l'Europe de l'Est, une Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), est créée le 15 avril 1991. Elle est chargée d'accorder des prêts aux investissements productifs dans les PECO qui, de leur côté, s'engagent à mettre en pratique les principes de la démocratie pluraliste et de l'économie de marché, l'initiative privée et l'esprit d'entreprise.

Au-delà de ces mesures d'urgence, la Communauté décide, dans la perspective de la Grande Europe, d'établir des liens particuliers avec les PECO. Sur proposition de la Commission, une formule d'association est adoptée à leur intention, celle des «accords européens». Ceux-ci visent à établir progressivement un libre-échange bilatéral des produits industriels entre la CEE et chacun des PECO, à développer une coopération industrielle, technique et scientifique pour la formation professionnelle, l'environnement, la rénovation des structures et à assurer une assistance financière pluriannuelle. Un dialogue institutionnel permettra de rapprocher les points de vue sur les questions politiques. L'application des accords dépendra des progrès réalisés en matière de droits de l'homme, de démocratie pluraliste et de libéralisation économique. Chacun de ces accords bilatéraux est géré par un Conseil mixte réunissant les délégations des États membres de l'UE et de l'État concerné. Des accords européens, modulés de façon à tenir compte de la situation de chaque pays, sont signés avec la Pologne et la Hongrie (16 décembre 1991), la Roumanie (1^{er} février 1993), la Bulgarie (8 mars 1993) et, après la partition de la Tchécoslovaquie, avec la République tchèque et la République slovaque (4 octobre 1993). Les pays du Groupe de Visegrad (Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie) ont créé, le 1^{er} mars 1993, l'Accord de libre-échange centre-européen (ALECE), en vue de resserrer les liens de ces pays avec l'Union européenne. En pratique, cependant, les relations entre ces pays et l'Union resteront de nature bilatérale. Après avoir bénéficié d'accords de commerce et de coopération, les pays baltes – Estonie, Lettonie, Lituanie – signent à leur tour (12 juin 1995). La Slovénie suivra (10 juin 1996).

L'objectif des accords européens est de préparer, à terme, l'adhésion des PECO à l'Union européenne. Le Conseil européen de Copenhague (21-22 juin 1993) confirme que les pays ayant le statut d'associés ont vocation à devenir membre à part entière de l'Union européenne à condition de satisfaire aux critères économiques et politiques précisés: «Institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection, l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union. L'adhésion présuppose la capacité

du pays candidat à en assurer les obligations, et notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire». Le Conseil européen dresse la «liste de Copenhague» citant les États ayant vocation à adhérer à terme à l'Union européenne. Celle-ci comprend la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, la République slovaque, la Roumanie, la Bulgarie, la Slovénie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie.

Depuis l'introduction des demandes d'adhésion des PECO à l'UE au milieu des années 1990, le programme PHARE vise principalement à soutenir les pays candidats dans le processus d'adoption et de mise en œuvre de l'acquis communautaire ainsi qu'à les préparer à la gestion des Fonds structurels. Pour la période 2000-2006, le programme PHARE a été complété par le programme ISPA, relatif à l'environnement et aux transports, et le programme SAPARD, relatif au domaine agricole.

Alors que le programme PHARE est destiné à aider les pays de l'Europe de l'Est dans leur transition vers une économie de marché et à consolider les régimes démocratiques, le programme TACIS est destiné à la Communauté des États indépendants (CEI), c'est-à-dire aux pays issus de l'effondrement de l'Union soviétique. À la différence du programme PHARE, TACIS est un instrument de voisinage et non pas un instrument de préadhésion.

Or, ce programme d'aide communautaire est destiné à l'origine à l'URSS. En effet, les Communautés européennes adoptent, à la suite des Conseils européens de Dublin et de Rome de 1990, un programme d'assistance technique visant à aider à l'assainissement et au redressement économique de l'Union soviétique. Avec la naissance de la Communauté des États indépendants en décembre 1991, consacrant la disparition de l'URSS, les Communautés européennes décident d'appliquer l'instrument financier d'assistance technique, prévu pour l'Union soviétique, à la CEI. C'est pourquoi, le programme communautaire se dénomme TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States).

Le programme TACIS I couvre la période 1991-1999. Dans une approche sectorielle et transversale, le soutien technique et financier sert surtout aux restructurations des entreprises et des ressources humaines ainsi qu'à assurer la sécurité nucléaire. Pour remédier aux défauts du premier programme, le Conseil recommande dans son nouveau règlement TACIS II pour la période 2000-2006 une concentration des projets sur un nombre restreint d'objectifs à l'égard de son voisinage afin de mieux adapter la programmation et le suivi des projets aux réalités du terrain. Alors que la gestion du programme TACIS I était avant tout confiée au siège central de la Commission à Bruxelles, TACIS II revient davantage aux délégations de la Commission européenne dans les pays concernés par l'aide communautaire. De plus, un programme transfrontalier (TACIS CBC) a été mis en place pour améliorer les contacts entre communautés frontalières. TACIS II a également redéfini ses priorités. La sûreté nucléaire, la réforme institutionnelle, juridique et administrative ont été prioritaires pour le programme 2000-2006. Pour la première fois, un programme d'assistance technique de l'UE a été utilisé comme «outil de conditionnalité» face à l'intervention de l'armée russe en Tchétchénie en 1999.

Pour la période 2007-2013, l'Union européenne a mis en place de nouveaux instruments d'aide extérieure. PHARE et les autres instruments de préadhésion (ISPA, SAPARD) ont été remplacés par l'IAP (instrument d'aide de préadhésion). L'instrument de voisinage CARDS, dont l'objet était de fournir une assistance communautaire aux pays de l'Europe du Sud-Est en vue de leur participation au processus de stabilisation et d'association avec l'UE, a également été absorbé par l'IAP. Ainsi, la Turquie, la Croatie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine, en tant que pays candidats à l'adhésion à l'UE, et les pays candidats potentiels (Balkans occidentaux) bénéficient de l'IAP. L'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) remplace les instruments de voisinage TACIS et MEDA depuis 2007.

II. La réunification de l'Allemagne divisée

L'effondrement du bloc communiste permit non seulement l'émancipation des pays d'Europe centrale et orientale (PECO), mais aussi la réunification de l'Allemagne divisée depuis près d'un demi-siècle.

L'Allemagne nazie vaincue avait dû capituler sans conditions les 7-8 mai 1945. Les Alliés avaient pris en charge collectivement la souveraineté interne et externe de l'Allemagne et réparti son territoire entre quatre zones d'occupation pour les Soviétiques à l'Est et les Américains, Britanniques et Français à l'Ouest. Berlin était également divisée en quatre zones. En attendant le traité de paix, les Alliés ont décidé de mener la politique des «4 D» visant à la démilitarisation de l'Allemagne, à sa dénazification, à sa décentralisation et à sa démocratisation. Un conseil de contrôle interallié était chargé de gouverner l'ensemble de l'Allemagne, mais il ne pouvait décider qu'à l'unanimité et chaque puissance occupante était autonome dans sa zone. Il n'avait pas été décidé de démembler l'Allemagne en plusieurs États, mais les divergences de vues entre Soviétiques et Alliés occidentaux à propos de l'Allemagne s'accroissaient avec les débuts de la guerre froide. Le blocus imposé du 24 juin 1948 au 12 mai 1949 par l'Union soviétique autour des secteurs occidentaux de Berlin à la suite de l'extension de la réforme monétaire et l'introduction du mark allemand (DM) dans les secteurs occidentaux de la ville, oblige les Alliés à ravitailler leurs secteurs à l'aide d'un pont aérien. Les rivalités Est-Ouest allaient aboutir en 1949 à une division de fait entre deux États: la République fédérale d'Allemagne (RFA) à l'Ouest, la République démocratique allemande (RDA) à l'Est. Chacun de ces deux États allemands n'avait retrouvé qu'une souveraineté limitée par l'intégration à un bloc: à l'Ouest l'Alliance atlantique et les organisations européennes, à l'Est le Pacte de Varsovie et le COMECON. Les deux États allemands avaient développé des régimes politiques opposés, la démocratie libérale à l'Ouest, le collectivisme communiste à l'Est. Le traité de paix n'avait pu être conclu, mais les anciens alliés de la Seconde Guerre mondiale conservaient, en tant que vainqueurs, leurs droits exclusifs de décision sur les frontières de l'Allemagne, son unité et le sort de Berlin.

Le problème de la réunification avait été soulevé au moment de la formation de ces deux États. Pour éviter le réarmement de l'Allemagne de l'Ouest, l'Union soviétique avait proposé, à plusieurs reprises, la réunification de l'Allemagne et sa neutralisation, ce que les Occidentaux subordonnaient à la tenue d'élections libres, inacceptables pour Moscou. À l'Ouest, le chancelier allemand Konrad Adenauer estimait que la réunification devrait se faire par l'absorption de l'Allemagne de l'Est par la RFA, pays libre et prospère, appuyée par les Occidentaux qui pourraient faire pression sur l'URSS. À l'Est, à l'inverse, c'est la RDA qui, avec l'appui de l'URSS, pourrait réunifier l'Allemagne selon le modèle socialiste. Les perspectives de réunification s'étaient encore éloignées avec la construction du mur de Berlin, les 12-13 août 1961, pour empêcher les Allemands de la RDA de fuir vers la RFA. Alors qu'Adenauer et de Gaulle, président de la République française, auraient voulu une réaction vigoureuse à cette violation du statut de Berlin, Kennedy, président des États-Unis et Macmillan, Premier ministre du Royaume-Uni, estimaient que l'«équilibre de la terreur» établi par les armes nucléaires à l'Est comme à l'Ouest, ne permettait pas de politique de force et il ne fallait pas compromettre la détente avec l'URSS en s'opposant à la consolidation de la RDA. C'est donc le statu quo en Allemagne qu'il fallait accepter. De son côté, de Gaulle allait chercher à se rapprocher de l'URSS en se distanciant des États-Unis.

Dans ces conditions, le gouvernement de Bonn devait lui aussi normaliser ses relations avec l'Est, ne plus rechercher la réunification au profit de la RFA, mais accepter la division de l'Allemagne et établir des relations normales avec la RDA. D'où l'*Ostpolitik* (politique vers l'Est) développée par le social-démocrate Willy Brandt, ministre des Affaires étrangères et vice-chancelier à partir de 1966, puis chancelier de 1969 à 1974. L'*Ostpolitik*, mettant fin à la doctrine Hallstein qui prônait la rupture des relations diplomatiques de la RFA avec tout État reconnaissant la RDA, vise d'abord à apaiser les relations de la RFA avec l'Europe de l'Est et l'URSS avant de se rapprocher

du bloc communiste. Alors que l'*Ostpolitik* est largement controversée en Allemagne de l'Ouest, et surtout dans le camp des chrétiens-démocrates, le gouvernement Brandt signe avec les Soviétiques le traité de Moscou (12 août 1970) affirmant la renonciation à la force et l'inviolabilité des frontières, puis avec les Polonais le traité de Varsovie (7 décembre 1970) reconnaissant *de facto* la frontière Oder-Neisse, imposée par Staline au profit de la Pologne, au détriment des populations allemandes de Silésie, Poméranie et Prusse orientale expulsées. La réconciliation entre la RFA et la RDA est facilitée par l'accord des quatre grandes puissances sur Berlin (3 septembre 1971) confirmant leur autorité sur la ville et assouplissant les relations entre Berlin-Est et Berlin-Ouest, malgré la persistance du mur, puis conclue par le traité fondamental (21 décembre 1972) de reconnaissance mutuelle des deux États allemands. La division de l'Allemagne est entérinée par l'admission simultanée, à l'Organisation des Nations unies (ONU), le 18 septembre 1973, de la RFA et de la RDA. La non-modification des frontières par la force est affirmée, le 1^{er} août 1975, par l'acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) à Helsinki. La division de l'Allemagne paraît désormais définitive.

À la faveur de la détente internationale, un réveil de l'idée nationale se produit simultanément dans les années quatre-vingts en RFA et en RDA. L'intensification des rapports commerciaux et culturels entre les deux Allemagne a contribué à renforcer le sentiment d'appartenance à une seule nation. En RFA, certains intellectuels évoquent une Allemagne réunifiée au centre de l'Europe qui pourrait jouer un rôle de pont entre l'Est et l'Ouest. Le 15 mars 1984, le chancelier Helmut Kohl reconnaît l'aspiration à l'unité et la nécessité de trouver une solution. Mais il précise plus tard que l'Allemagne doit rester dans le camp atlantique, garant de la démocratie. Il condamne un neutralisme anti-occidental. Pour la RDA, la réunification se fera lorsque le socialisme aura triomphé en Allemagne de l'Ouest.

Les puissances occidentales avaient affirmé, en mai 1980, que leur objectif était celui d'une Allemagne réunifiée avec des institutions démocratiques et intégrée dans la Communauté européenne. Mais le débat allemand sur la réunification provoque des inquiétudes. Les voisins européens craignent le poids d'un État allemand unifié et la renaissance d'un pangermanisme. Ils préfèrent le développement de bonnes relations entre deux États allemands, au plus sous forme de confédération. Les craintes sont vives en France que la politique d'ouverture du leader soviétique Mikhaïl Gorbatchev ne conduise les Allemands à accepter la neutralisation pour prix de la réunification.

A. L'effondrement de la RDA et la chute du mur de Berlin

Alors qu'une éventuelle réunification paraissait encore bien lointaine, l'effondrement inattendu du régime communiste en Allemagne de l'Est modifie complètement les données du problème et permet une réunification rapide au profit de l'Allemagne de l'Ouest.

Tandis que Mikhaïl Gorbatchev libéralise le régime soviétique et que les mouvements d'opposition au communisme se développent en Europe centrale et orientale, la République démocratique allemande (RDA) apparaît comme une forteresse inébranlable, solidement structurée par le Parti communiste appuyé par l'armée et la police secrète, dont les dirigeants se refusent à toute évolution et comptent sur l'appui des troupes soviétiques stationnées en RDA.

Toutefois un courant de contestation se développe, avec l'appui des Églises protestantes qui réclament, à l'automne 1988, une «société à visage humain», puis en 1989 appellent le régime à se libéraliser. Des «prières du lundi» regroupent de nombreux contestataires qui protestent contre le régime policier et demandent la démocratisation. Les groupes réformateurs préconisent «le socialisme à visage humain», troisième voie entre le socialisme stalinien de la RDA et le capitalisme libéral de la République fédérale d'Allemagne (RFA). Ainsi l'Allemagne de l'Est pourrait être maintenue et non pas absorbée par l'Allemagne de l'Ouest. Mais les réformateurs se

trouvent vite dépassés. D'énormes manifestations se succèdent, réclamant les libertés de pensée, de presse, de réunion. La population veut aller plus loin qu'une réforme de la RDA et du socialisme: elle veut participer à la prospérité de l'Allemagne de l'Ouest vers laquelle les Allemands de l'Est s'enfuient massivement. Elle manifeste en faveur de l'unité allemande.

Le gouvernement Est-allemand d'Erich Honecker, compte sur l'appui soviétique pour sauver le régime. Mais Gorbatchev, soucieux de ne pas compromettre sa politique de rapprochement avec l'Ouest, refuse toute intervention militaire et le confirme à Helmut Kohl lors de sa visite à Bonn le 13 juin 1989. Il essaie de persuader les dirigeants est-allemands de procéder à des réformes, à l'image de la perestroïka. Comme Honecker s'y refuse, il est remplacé le 18 octobre, d'accord avec Moscou, à la tête du parti communiste par Egon Krenz, Hans Modrow, favorable aux réformes, devenant chef du gouvernement. Mais il est trop tard. Le 4 novembre, les nouveaux dirigeants sont hués par une foule d'un million de personnes rassemblées sur l'Alexanderplatz de Berlin-Est. Ils décident alors le 9 novembre d'autoriser les voyages à l'étranger. Aussitôt, des milliers de personnes veulent passer par les postes frontières de Berlin, qui doivent s'ouvrir à la foule. Les manifestants commencent à démolir le «mur de la honte». Plusieurs millions d'Allemands de l'Est vont visiter la «vitrine de l'Occident» que représente Berlin-Ouest.

Les dirigeants de la RDA promettent alors, le lendemain 10 novembre, des élections «libres et secrètes» pour mai 1990. Mais la poursuite des manifestations oblige à les avancer au 18 mars. Les réformateurs socialistes sont battus et c'est le chrétien-démocrate Lothar de Maizière qui devient chef du gouvernement de la RDA, qui se prononce le 12 avril en faveur d'une Allemagne unie au sein de l'OTAN et de la Communauté européenne.

B. Le problème international de la réunification allemande

La réunification n'est pas seulement une affaire interallemande. Le statut de l'Allemagne et particulièrement celui de Berlin, ne peut être modifié qu'avec l'accord des quatre puissances victorieuses en 1945. Or, celles-ci peuvent s'inquiéter de la formation, au centre de l'Europe, d'un État de 80 millions d'habitants dont l'importance politique, économique et financière risque de rompre l'équilibre et de menacer la stabilité que la division de l'Allemagne avait contribué à établir.

Aussi, Helmut Kohl et son ministre des Affaires étrangères Hans-Dietrich Genscher s'emploient-ils à rassurer. Dans son programme du 28 novembre 1989, le chancelier a affirmé que l'unité allemande se fera dans le cadre de l'Europe communautaire. Puis il s'est engagé à ce que l'Allemagne unifiée reste dans l'OTAN. Il promet que la réunification se fera en concertation étroite avec les Alliés. Le Conseil européen de Strasbourg (8-9 décembre 1989) lui en donne acte: il approuve l'unification de l'Allemagne à condition qu'elle s'opère de façon démocratique, «dans le respect des accords et traités et des accords d'Helsinki, dans un contexte de dialogue et de coopération Est-Ouest et dans la perspective de l'intégration européenne».

Toutefois, au delà de ces positions de principe, des divergences opposent la France et la Grande-Bretagne, peu pressées de voir se réaliser la réunification, aux États-Unis qui y poussent et à l'Union soviétique qui s'y résigne moyennant des garanties.

En Grande-Bretagne, la méfiance persiste à l'égard de l'Allemagne. Le Premier ministre conservateur, Margaret Thatcher, exprime ses inquiétudes. Elle préfère que la division persiste encore longtemps, en attendant la démocratisation de la RDA et des pays voisins. L'intégration dans une fédération européenne ne lui paraît pas une solution car l'Allemagne réunifiée dominerait ses partenaires. Elle préfère la création d'un contrepoids constitué par la Grande-Bretagne, la France et les États-Unis, mais sans succès, les Américains donnant la priorité à leurs rapports avec l'Allemagne et les Français tenant à l'axe franco-allemand.

En France cependant, des hésitations se manifestent. Une Allemagne unifiée pourrait se tourner vers l'URSS en dépit de la différence des régimes politiques, comme cela avait été le cas avec le traité de Rapallo en 1922 et le pacte germano-soviétique de 1939. Le président Mitterrand aurait préféré que la division persiste. Il le dit à Gorbatchev à Kiev le 6 décembre. Il annonce le 22 novembre une visite en RDA, qu'il fera les 20-22 décembre alors que la réunification est pratiquement acquise. Mitterrand doit l'admettre, mais subordonne l'unité de l'Allemagne à l'unification européenne et au renforcement des institutions de la Communauté. Kohl répond à ces inquiétudes en affirmant qu'unité allemande et unité européenne sont les deux faces d'une même médaille. Mitterrand et Kohl sont d'accord pour que le couple franco-allemand donne l'impulsion à une union politique de l'Europe.

Ce sont les États-Unis qui soutiennent le plus activement le gouvernement de Bonn, la RFA représentant leur plus solide partenaire sur le continent européen. Mais la réunification ne doit pas ébranler la cohésion de l'Alliance atlantique ni remettre en cause la politique d'ouverture à l'Ouest de Gorbatchev. De leur côté, les États-Unis resteront engagés en Europe, ce qui va rassurer Londres et Paris.

En Union soviétique, Gorbatchev qui aurait préféré le maintien de la division de l'Allemagne avec une RDA réformée, constate en janvier 1990 que la réunification est inévitable et il accepte en reprenant la vieille conception soviétique d'une Allemagne unie et neutre. Kohl, qui le rencontre le 10 février, lui déclare que la neutralisation est inacceptable. C'est l'impasse. Finalement, le besoin impératif d'une aide économique et financière occidentale à l'Union soviétique conduit Gorbatchev à assouplir sa position. Le président des États-Unis, George Bush, rencontré le 3 décembre 1989 à Malte lui a promis une aide massive s'il accepte l'intégration de l'ex-RDA dans l'OTAN. De son côté, Kohl promet de contribuer à la charge financière du stationnement des troupes soviétiques en RDA. Enfin, les sept pays les plus industrialisés (G7) réunis le 7 juillet, se déclarent favorables à une aide économique à l'URSS.

C. La Communauté européenne et l'Allemagne de l'Est

La réunification allemande se traduit par un élargissement vers l'Est de la Communauté européenne. Mais il ne s'agit pas de l'adhésion d'un nouveau membre, avec négociation et traité. C'est la simple extension de la République fédérale. Déjà, dans la Communauté économique européenne, les échanges entre l'Allemagne de l'Est et celle de l'Ouest étaient considérés comme commerce interallemand sans être soumis au tarif extérieur commun de la CEE.

Le Conseil européen de Dublin (28 avril 1990) décide que l'intégration du territoire de la RDA dans la Communauté serait effective dès que l'unification serait juridiquement établie, sans révision des traités, sous réserve de mesures transitoires concernant notamment les échanges extérieurs, l'agriculture, les politiques structurelles et l'environnement. Les Länder de l'Est, dont l'économie était délabrée, recevront l'aide communautaire au même titre que les autres régions défavorisées en Italie, en Grèce, en Espagne, au Portugal, en Irlande. Un «plan communautaire de subvention» est doté de 3 milliards d'écus en trois ans, soit le cinquième des aides structurelles de la CEE. Mais c'est bien peu en regard des énormes besoins des Länder de l'ex-RDA qui resteront à la charge de la RFA: reconstruction des infrastructures, restructuration de l'industrie est-allemande non compétitive, aides à la construction, à l'assainissement de l'environnement. Chaque année plus de 110 milliards de marks seront versés obligeant le gouvernement fédéral, pour défendre la monnaie, à réduire les dépenses, augmenter les impôts et avoir recours à l'emprunt.

Sur le plan des institutions communautaires, la réunification comporte peu de changements. Certes le poids de l'Allemagne s'est accru: 23 % de la population des Douze (au lieu de 19 %) et 30 % du PNB (au lieu de 26 %). Mais la représentation de l'Allemagne reste la même à la Commission, au

Conseil des ministres, à la Cour de justice. Seule sa représentation parlementaire est augmentée. Les nouveaux Länder qui représentent 18 millions d'habitants ont d'abord droit à 18 observateurs au Parlement européen, puis à 18 députés par décision du Conseil européen d'Édimbourg (11-12 décembre 1992). La représentation allemande passe alors de 81 députés à 99. En contrepartie, quelques sièges supplémentaires sont attribués, à partir des élections de 1994 à la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, qui passent chacune de 81 à 87 députés. Le Parlement européen à douze compte ainsi, à partir de 1994, 567 députés au lieu de 518.

D. Le traité portant règlement définitif concernant l'Allemagne

Le statut international définitif de l'Allemagne réunifiée est élaboré par la «Conférence Deux plus Quatre», réunissant les quatre puissances garantes du statut quadripartite de 1945 et les représentants des deux Allemagnes, qui s'ouvre à Bonn le 5 mai 1990 et aboutit au «traité portant règlement définitif concernant l'Allemagne» signé à Moscou le 12 septembre.

Le problème essentiel est celui de l'extension de l'OTAN à l'ex-RDA à laquelle s'oppose Gorbatchev. Le président Bush propose de fournir à l'URSS des garanties de sécurité. Kohl rencontre Gorbatchev le 16 juillet et ils parviennent à un accord sur les modalités. Le problème des frontières est soulevé par la Pologne qui demande la reconnaissance définitive de la ligne Oder--Neisse. La France soutient cette revendication et en fait une condition de son accord. Le 17 juillet, la conférence adopte une «Déclaration sur le caractère définitif des frontières de l'Allemagne». L'Allemagne et la Pologne s'engagent à signer un traité reconnaissant leur frontière commune (il sera signé le 14 novembre). Enfin le marchandage sur le montant de la contribution financière pour le retrait des troupes soviétiques de la RDA et leur réinstallation en URSS aboutit: la RFA versera 12 milliards de deutsche marks, plus un crédit de 3 milliards sans intérêt.

Le traité portant règlement définitif concernant l'Allemagne du 12 septembre prend acte du fait que «le peuple allemand, exerçant librement son droit à l'autodétermination, a affirmé sa volonté d'établir l'unité étatique de l'Allemagne en tant que membre égal et souverain d'une Europe unie». Il confirme le caractère définitif des frontières. L'Allemagne unie sera libre d'adhérer à l'alliance de son choix, en l'occurrence l'Alliance atlantique. Les structures de l'OTAN ne seront étendues au territoire de l'ex-RDA qu'après le départ des troupes soviétiques. Ensuite les forces de l'OTAN pourront y stationner mais sans armes nucléaires. Surtout les effectifs militaires de l'Allemagne réunifiée ne devront pas dépasser 370 000 hommes, soit la moitié du total des troupes de la RFA et de la RDA. L'Allemagne devra renoncer à la fabrication et à la possession des armes atomiques, biologiques et chimiques (engagement déjà pris par la RFA en 1955) et adhérer au traité de non-prolifération nucléaire.

Le traité d'unification entre la RFA et la RDA, signé à Berlin-Est le 31 août, peut entrer en vigueur le 3 octobre 1990. Ainsi l'Allemagne a, en moins d'une année, recouvré son unité et sa souveraineté. Les quatre puissances ont renoncé au statut quadripartite. Les troupes russes vont évacuer l'Allemagne de l'Est d'ici août 1994. Les troupes occidentales quittent Berlin le 8 septembre 1994, mais restent en Allemagne au titre de l'Alliance atlantique. L'Allemagne reste toutefois soumise au statut international défini par le traité du 12 septembre et entériné par le deuxième sommet de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) (Paris, 19-21 novembre) avec la signature, par les seize membres de l'OTAN et les six du Pacte de Varsovie du traité sur la réduction des forces conventionnelles en Europe visant à établir la parité des arsenaux d'armes classiques entre les deux alliances militaires, traité qui perdra sa signification avec la dissolution du Pacte de Varsovie le 1^{er} juillet 1991.

E. L'action du chancelier Kohl et la réunification

Dans le processus très rapide de réunification de l'Allemagne, en 1990, le chancelier de la RFA Helmut Kohl va jouer un rôle essentiel tant sur le plan interallemand d'incorporation de la RDA à la RFA que sur le plan international pour obtenir l'accord des quatre puissances ex-alliées de la Seconde Guerre mondiale et pour calmer les inquiétudes des pays voisins.

Le gouvernement de Bonn se montre d'abord réservé quant à l'éventualité d'une réunification prochaine. Il surestime, comme l'opinion publique, la solidité de la RDA. Il est convaincu que l'Union soviétique s'opposera à la chute du régime communiste tout en lui imposant des réformes. Alors, les relations pourraient s'intensifier entre les deux États allemands. Puis la situation évolue rapidement. Lors de sa première visite officielle en RFA, Gorbatchev signe avec Kohl, le 13 juin 1989, une déclaration affirmant leurs relations et leur volonté de «contribuer à surmonter la division de l'Europe» et assure au chancelier qu'il exclut toute intervention des troupes soviétiques en RDA. Surtout l'ampleur des manifestations en Allemagne de l'Est, la chute d'Honecker, la fuite des Allemands de l'Est vers l'Ouest montrent que la réunification devient possible et même nécessaire. Pour la RFA, il est essentiel d'arrêter le flot des réfugiés qui lui pose d'insurmontables problèmes d'accueil en fournissant à l'Allemagne de l'Est l'aide économique et financière indispensable au maintien de la main-d'œuvre sur place.

Toutefois le chancelier Kohl se montre prudent. Sans avoir consulté la classe politique ouest-allemande ni les Alliés, il propose le 28 novembre un plan en dix points pour la restauration de l'unité allemande. Si l'«unité étatique de l'Allemagne reste le but du gouvernement fédéral», celui-ci ne sera atteint que progressivement. Répondant à une proposition de Hans Modrow de «Communauté contractuelle» entre les deux Allemagnes, Kohl estime qu'il faut d'abord développer les relations interallemandes. La RFA apportera une aide dans tous les domaines à la RDA, à condition que celle-ci évolue vers la démocratie pluraliste et la libération des structures économiques. La première étape serait donc la réalisation d'une union confédérale.

Mais les événements se précipitent et Kohl comprend qu'il faut brûler les étapes. Il propose une union monétaire à la RDA, favorisant ainsi aux élections est-allemandes du 18 mars la victoire des démocrates-chrétiens et de leurs alliés qui demandent la réunification rapide. Dès le 18 mai, Helmut Kohl et Lothar de Maizière signent le traité interallemand d'union monétaire, économique et sociale qui entre en vigueur le 1^{er} juillet. Le solide *deutsche mark* est introduit en RDA et remplace le faible mark est-allemand. En dépit de l'opposition de la Bundesbank qui l'estime irréaliste et génératrice d'inflation, c'est sur la base de la parité que se fera l'échange de monnaies. Kohl l'a imposé car il estime que c'est le seul moyen d'inciter les Allemands de l'Est à rester sur place. De plus l'union économique et monétaire est le prélude à l'unité politique.

La réunification se fait dès lors très rapidement par simple extension de la RFA au territoire de l'ancienne RDA, en application de l'article 23 de la loi fondamentale qui prévoit l'adhésion de nouveaux Länder, déjà utilisé en 1957 pour le rattachement de la Sarre. Cette procédure évite les difficultés de la création d'un nouvel État allemand avec l'élaboration d'une nouvelle constitution. Dès le 31 août 1990, le traité d'unification est signé à Berlin. Le régime politique et administratif de la RFA est étendu aux cinq Länder de la RDA (Mecklembourg, Brandebourg, Saxe, Saxe-Anhalt, Thuringe) – Berlin sera capitale. Le traité entre en vigueur le 3 octobre. Les nouveaux Länder élisent leurs assemblées le 14 octobre. Les élections au Bundestag pour l'ensemble de l'Allemagne qui se tiennent le 2 décembre voient le succès de la coalition au pouvoir démocrates-chrétiens-libéraux et ratifient ainsi la réunification.

III. Le conflit yougoslave et la diplomatie de la Communauté européenne

Si la dislocation de l'Union soviétique s'est déroulée de façon relativement pacifique, l'effondrement de la République fédérale de Yougoslavie entraîne des années d'une guerre civile qui ne prend fin qu'avec l'intervention des puissances occidentales. En 1989, la République de Serbie affirme sa volonté de réaliser une «Grande Serbie» qui s'étend aux minorités serbes de Croatie, de Bosnie et de Macédoine. En 1991, la Croatie et la Slovénie proclament leur indépendance que l'armée fédérale yougoslave, essentiellement serbe, réprime dans le sang. Dans un premier temps, la Communauté européenne fait connaître sa préférence pour le maintien de la Fédération yougoslave, liée à la Communauté économique européenne (CEE) par un accord de coopération depuis 1980. Divisés, les Douze doivent faire appel aux Nations unies et aux États-Unis qui jouent le rôle principal dans la crise yougoslave. L'Union européenne retrouve cependant une certaine cohésion avec l'adoption, en novembre 1993, à l'initiative franco allemande, d'un plan d'action pour l'ex-Yougoslavie. La guerre en ex-Yougoslavie met à l'épreuve la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) prévue par le traité sur l'Union européenne. Elle met aussi en lumière les insuffisances d'une capacité militaire autonome tandis que c'est l'Union européenne qui fournit l'essentiel de l'aide humanitaire.

A. Le conflit yougoslave

La République populaire de Yougoslavie proclamée en 1945 par Tito, chef communiste de la résistance aux troupes allemandes, comprenait six républiques: Slovénie, Croatie, Bosnie-Herzégovine, Macédoine, Serbie et Monténégro, et deux provinces autonomes: Voïvodine et Kosovo. Tito était parvenu à maintenir cette construction fédérale en dépit des antagonismes entre nationalités, grâce à un régime autoritaire, à la Ligue communiste fédérale et au maintien d'un équilibre entre les Serbes et les autres populations. Il avait rompu avec l'Union soviétique et pris la tête du mouvement des pays non-alignés, faisant jouer à la Yougoslavie un rôle international important. Après sa mort en 1980, le pouvoir fut exercé par un pouvoir collégial qui dut faire face à la détérioration de la situation économique (échec du socialisme autogestionnaire) et surtout à la résurgence des conflits interethniques.

En 1989, Slobodan Milošević accéda à la présidence de la République de Serbie et affirma sa volonté de réaliser une «Grande Serbie», s'étendant aux minorités serbes de Croatie, de Bosnie, de Macédoine. Le statut d'autonomie de la Voïvodine et du Kosovo au sein de la République de Serbie fut aboli. Alors que le Parti communiste se maintient en Serbie et au Monténégro, il rompt les ponts avec la Ligue fédérale en Slovénie et en Croatie en février 1990. En avril les réformateurs l'emportent en Slovénie et un gouvernement non communiste est formé en Croatie après des élections libres. En juillet, la Slovénie adopte une déclaration de souveraineté. En septembre, le Kosovo se proclame une république. En novembre, des élections libres en Bosnie voient la défaite des communistes. En décembre, la Croatie se dote d'une nouvelle Constitution lui conférant le droit de faire sécession et un référendum en Slovénie se prononce pour l'indépendance. Les parlements slovène et croate proposent, les 20 et 21 février 1991, la «dissociation» de la Fédération en plusieurs États souverains et autonomes.

Finalement, la Croatie et la Slovénie proclament leur indépendance le 25 juin 1991 et leur «dissociation» de la Fédération yougoslave, ce que le Parlement fédéral rejette. L'armée fédérale, essentiellement serbe, intervient en Slovénie le 27 juin pour prendre le contrôle des postes frontières avec l'Italie, l'Autriche et la Hongrie. Des combats meurtriers commencent. En Croatie, des affrontements sanglants se produisent entre forces de l'ordre croates et extrémistes serbes appuyés par l'armée fédérale.

B. Les vains efforts de médiation de la Communauté européenne et des Nations unies

Devant la crise, les Douze font connaître leur préférence pour le maintien de la République socialiste fédérative de Yougoslavie liée à la Communauté économique européenne (CEE) par un accord de coopération depuis 1980. Ils craignent que la remise en cause des frontières constitue un dangereux précédent en Europe centrale et orientale et décident de ne pas reconnaître l'indépendance de la Slovénie et de la Croatie. Puis, avec le début des combats en juin 1991, ils vont se saisir de l'affaire, puisque l'ONU considère alors que la crise yougoslave est une affaire interne et que l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), où l'Union soviétique soutenait la Serbie, paralysée par la règle de l'unanimité, s'était bornée à donner mandat à la Communauté européenne.

Les Douze, après avoir tenté d'obtenir un cessez-le-feu et la suspension des déclarations d'indépendance, précisent le 29 juillet 1991 l'inviolabilité des frontières internes de la Fédération, ce que rejettent Slobodan Milošević et les Serbes de Croatie, qui refusent de faire partie d'une Croatie indépendante. Les combats redoublent en Croatie où les Serbes se livrent au bombardement sauvage de Vukovar. Les Douze organisent alors une conférence de paix à La Haye à partir du 7 septembre 1991 sous la présidence de Lord Carrington, ancien ministre des Affaires étrangères du Royaume-Uni et ancien secrétaire général de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Mais les Douze, en raison de leurs divisions, ne parviennent pas à imposer l'arrêt des combats, ni à se mettre d'accord sur une solution politique.

Pour tenter d'arrêter les combats, la présidence néerlandaise de la Communauté, soutenue par la France et par l'Allemagne, propose en septembre l'envoi d'une force d'interposition de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), mais la Grande-Bretagne, appuyée par le Danemark et par le Portugal, s'oppose à tout engagement de troupes. Les États membres de la CEE qui ne parviennent pas à se mettre d'accord sur l'envoi d'une force européenne d'interposition, en appellent au Conseil de sécurité de l'ONU (novembre 1991). De plus, la France demande alors l'envoi d'une force d'urgence des Nations unies, mais le Conseil de sécurité se borne à décider l'embargo sur les livraisons d'armes à la Yougoslavie, ce qui va pénaliser les Croates et les Bosniaques dans leur résistance aux Serbes, déjà largement pourvus.

Sur les ruines de la Fédération yougoslave, la Serbie et le Monténégro proclament la République fédérale de Yougoslavie (27 avril 1992), à laquelle les Serbes veulent intégrer les enclaves à peuplement serbe en Croatie et en Bosnie-Herzégovine. Renonçant à imposer une solution militaire, l'ONU et la CEE coopèrent à la recherche d'un règlement pacifique en ex-Yougoslavie. À la suite de la poursuite de la guerre civile en ex-Yougoslavie et en raison de la «purification ethnique», une force de protection des Nations unies (FORPRONU) de près de 15 000 hommes est créée le 21 février 1992. La FORPRONU est d'abord uniquement déployée en Croatie, Milošević s'était opposé à ce qu'elle le soit également en Bosnie où les milices serbes, aidées par l'armée fédérale, commencent le siège des villes musulmanes, en particulier de Sarajevo, avant de procéder à des raids purgatifs contre les musulmans. Une FORPRONU II forte de 6 000 hommes n'est envoyée en Bosnie qu'en octobre 1992 ayant bien du mal à faire respecter les trêves et à protéger les convois humanitaires.

Quant à la solution du conflit, le plan Carrington-Cutileiro présenté en février 1992 et résultant de la conférence de paix tenue depuis septembre 1991 sous les auspices de l'UE, a pour objectif d'éviter l'éclatement de la guerre en Bosnie. La proposition européenne tient compte de la volonté d'indépendance déjà exprimée par la Slovénie et par la Croatie, puis par la Macédoine (le 15 septembre 1991) et par la Bosnie-Herzégovine (le 15 octobre 1991), renonce au maintien d'une Fédération yougoslave, mais subordonne la reconnaissance des républiques à un accord général sur les droits des minorités, assurés par une Cour de justice, à un statut spécial de certaines régions et à une union douanière. Milošević refuse le plan puisqu'il contrôle déjà un tiers du territoire croate. Pour lui, l'arrivée de la FORPRONU aura l'avantage de «geler» les conquêtes serbes. Et

surtout, les Douze se divisent sur le problème de la reconnaissance. Le chancelier allemand Helmut Kohl, sous la pression de son opinion, veut aller vite en ce qui concerne la Slovaquie et la Croatie, en raison des affinités de ces pays avec le monde germanique, alors que la France, craignant l'extension de l'influence allemande et mieux disposée à l'égard des Serbes, aurait préféré le maintien d'une certaine unité yougoslave ainsi que l'Espagne à cause des poussées séparatistes basques et catalanes et de la Grande-Bretagne, préoccupée par le problème de l'Ulster.

Soucieux de manifester leur solidarité alors qu'ils vont signer le traité d'Union européenne à Maastricht, les Douze décident, le 16 décembre 1991, de reconnaître toutes les républiques qui le désireraient à condition qu'elles respectent les droits de l'homme, les droits des minorités et le recours à l'arbitrage. Mais cette façon de procéder a l'inconvénient de faire disparaître le préalable de l'accord global entre les parties, qui était l'objet de la conférence de la paix. L'Allemagne reconnaît unilatéralement la Slovaquie et la Croatie dès le 23 décembre, suivie par ses partenaires le 15 janvier 1992 après que la commission d'arbitrage de la conférence ait constaté que ces deux républiques satisfont aux conditions requises. Pour la Bosnie, la commission suggère un référendum qui a lieu les 29 février-1er mars: la majorité musulmane et croate vote pour l'indépendance, les Serbes s'abstiennent mais proclament une «République serbe de Bosnie» et intensifient la guerre. La Bosnie est reconnue le 6 avril, mais en raison de l'opposition grecque, la Macédoine ne le sera qu'en décembre 1993 sous le nom d'ex-République yougoslave de Macédoine. Même si les principes du plan Carrington-Cutileiro ont été acceptés par les trois ethnies composant la Bosnie-Herzégovine en avril 1992, les propositions du plan de paix sont finalement refusées par le leader bosniaque Alija Izetbegović. Dès lors, le conflit s'intensifie en Bosnie.

Ainsi la Communauté européenne n'a pas réussi à mener une politique cohérente dans la crise yougoslave, d'ailleurs très complexe, en raison essentiellement des divergences de vues entre les États membres. Cela augure mal de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) prévue par le traité sur l'Union européenne. La Communauté a dû faire appel à l'ONU qui va désormais jouer le rôle principal dans la crise yougoslave, non sans insuffisances. La conférence de paix devient une entreprise conjointe CEE-ONU et siège à Genève à partir de septembre 1992 en tant qu'enceinte de négociation permanente, mais sans résultats. En janvier 1993, l'envoyé spécial des Nations unies Cyrus Vance et le représentant de la Communauté européenne Lord Owen prennent la relève du couple «européen» Carrington-Cutileiro. Mais, Lord Owen déclare le 18 juin 1993 que le plan Vance-Owen, prévoyant la division de la Bosnie en dix régions semi autonomes, est définitivement mort. Vance, qui renonce en avril à sa mission est remplacé le premier mai par le ministre norvégien des Affaires étrangères Thorvald Stoltenberg. Les deux médiateurs agissent sous le mandat des Nations unies. Dorénavant la Communauté européenne se trouve écartée du cœur des négociations. C'est sous l'impulsion du duo Owen-Stoltenberg que le mandat de la FORPRONU est élargi à la Bosnie. Par la suite, les effectifs des casques bleus sont renforcés. Mais, le plan Owen-Stoltenberg est rejeté le 29 août 1993 par les Bosniaques.

Enfin, l'Union européenne retrouvera une certaine cohésion avec l'adoption, en novembre 1993, à l'initiative franco-allemande d'un plan d'action pour l'ex-Yougoslavie (plan Juppé-Kinkel) qui inspirera l'action diplomatique européenne jusqu'aux accords de paix de 1995: intégrité territoriale de la Bosnie-Herzégovine, concessions territoriales entre les communautés. L'Union européenne apportera la majeure partie de l'aide humanitaire. Mais elle ne dispose pas d'une capacité militaire autonome. Ce sont les États européens, individuellement, qui fournissent les contingents nécessaires aux forces de maintien de la paix de l'ONU et qui participent aux actions militaires de l'OTAN qui obligeront les Serbes à céder. Un «groupe de contact» composé de l'Allemagne, des États-Unis, de la France, de l'Italie, du Royaume-Uni et de la Fédération de Russie est constitué en février 1994. Sous son impulsion, les tractations en vue d'une paix négociée avancent très vite. Mais en imposant un embargo sur la rivière Drina, Slobodan Milošević empêche l'avancée des négociations. Les Serbes de Bosnie refusent de continuer les négociations en octobre 1994.

À l'instigation du président français Jacques Chirac, l'ONU vote le 16 juin 1995 une résolution créant la Force de réaction rapide (FRR), dont la mission consiste à appuyer les Casques bleus en Bosnie. Grâce à la fermeté retrouvée, un cessez-le-feu intervient en octobre 1995 sur l'ensemble du territoire de Bosnie-Herzégovine.

C. Les accords de Dayton

C'est l'intervention américaine qui sera décisive: son aide à l'armée croate aura permis de réaliser un équilibre des forces en Bosnie et son action diplomatique conduira à la conférence de paix de Dayton (Ohio), réunie du 1^{er} au 21 novembre 1995 et aboutissant à un accord conclu à Paris le 14 décembre. Les accords de Dayton imposent un accord de paix maintenant l'entité de l'État bosniaque dans ses frontières internationalement reconnues avec pour capitale Sarajevo réunifiée et comportant deux entités, l'une croato-musulmane (51 % du territoire), l'autre serbe (49 % du territoire). Pour le respect de cet accord, le président Clinton obtiendra du Sénat l'envoi de 20 000 militaires américains en Bosnie. Le 20 décembre 1995, la FORPRONU cède son autorité à l'IFOR (*Implementation Force*), force multilatérale de 63 000 hommes sous commandement de l'OTAN, avec la participation de 20 000 soldats américains, chargée du maintien de la paix en Bosnie-Herzégovine.

Néanmoins, les Balkans occidentaux restent une poudrière. Mais grâce à la présence d'une force multilatérale de stabilisation (la SFOR, qui remplace IFOR) sous commandement américain, mise sur pied en novembre 1996 et reconduite en juillet 1998, la paix s'installe en Bosnie.

Pourtant, d'autres provinces de l'ex Yougoslavie sombrent dans la guerre civile. C'est en particulier le cas du Kosovo, ancien berceau historique serbe, peuplé à 90 % d'Albanais musulmans, tentés par l'indépendance ou le rattachement à l'Albanie. Les affrontements se multiplient en 1998 au Kosovo entre les séparatistes albanais et les forces serbes. Face à l'échec de la médiation, l'Union européenne décide des sanctions et l'OTAN lance une opération de représailles contre la Serbie en juin 1998.

IV. La réorganisation de l'Europe

L'Europe de l'Est traverse à la fin du vingtième siècle des événements politiques et des transformations économiques qui modifient radicalement les données géopolitiques en Europe et transforment les institutions existantes. La chute du mur de Berlin, en novembre 1989, accélère l'élimination de régimes communistes essoufflés. En Pologne, en Hongrie, en Tchécoslovaquie, en République démocratique allemande (RDA), en Roumanie ou en Bulgarie, les régimes autoritaires font place à des coalitions élues et pluralistes. Le bloc communiste emporte dans sa chute les structures militaires du Pacte de Varsovie et le système économique planifié du Comecon. Les anciens pays satellites de l'Union soviétique, gagnés à la défense des droits de l'homme et aux principes de l'économie de marché, se tournent immédiatement vers les structures occidentales.

Le Conseil de l'Europe, auquel ces pays adhèrent rapidement, constitue une antichambre vers leur appartenance aux Communautés européennes avec lesquelles ils cherchent à intensifier leurs relations. La réunification allemande permet d'ailleurs un élargissement vers l'Est des Communautés européennes. Déjà en juillet 1989, lors du sommet à Paris du Groupe des Sept (G-7), la Commission européenne est chargée d'assurer la coordination de l'assistance d'un certain nombre de pays occidentaux donateurs. Les Communautés européennes adoptent aussi une série de programmes de soutien financier et technique aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO). Il s'agit de les aider à créer les conditions d'une économie de marché faisant appel à la propriété et à l'entreprise privées.

À la suite des changements géopolitiques en Europe après la fin de la guerre froide, certains pays d'Europe centrale libérés du joug communiste mettent en place des structures politiques et économiques en vue de développer leur coopération régionale et de préparer leur adhésion ultérieure aux Communautés européennes. De cette volonté naissent notamment le groupe de Visegrad et l'accord de libre-échange centre-européen (ALECE).

Les PECO et les États issus de l'implosion de l'Union soviétique reçoivent aussi le soutien de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) qui, lors du sommet de Paris de novembre 1990, décide de prendre part à la gestion du changement historique en Europe et de répondre aux nouveaux défis de l'après-guerre froide en se dotant d'institutions permanentes et de capacités opérationnelles. La CSCE s'élargit et se transforme en 1994 en une Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) qui cherche à favoriser l'émergence d'une identité européenne de sécurité.

Les nouvelles démocraties se rapprochent également de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), dont elles deviendront successivement membre. Leur intégration aux structures militaires euro-atlantiques, est considérée par les PECO comme garant de leur sécurité et de leur indépendance face aux tentatives d'ingérence de la Fédération de Russie, successeur présumé de l'Union soviétique. L'OTAN redéfinit alors ses missions et son mode de fonctionnement tandis que la composante européenne du système de sécurité transatlantique est renforcée. La fin de la guerre froide et la transformation de l'OTAN conduit les pays de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), en sommeil depuis une trentaine d'années, à renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique et à faire de l'UEO le bras armé de l'Union européenne. Parallèlement, l'Allemagne, la France, la Belgique, l'Espagne et le Luxembourg forment l'Eurocorps qui apparaît comme l'embryon d'une future armée européenne qui peut être mise à la disposition de l'OTAN et de l'UEO.

A. De la CSCE à l'OSCE

La politique d'ouverture à l'Ouest de Mikhaïl Gorbatchev et l'émancipation des pays de l'ancien bloc soviétique ouvraient la voie à la construction d'une «Grande Europe». Celle-ci est commencée dans trois domaines: la sécurité, le développement de la démocratie et l'intégration économique.

La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), qui réunit périodiquement depuis sa création à Helsinki, le 1^{er} août 1975, trente-cinq pays – tous les pays européens (dont l'URSS) sauf l'Albanie, plus les États-Unis et le Canada – va offrir un cadre d'accueil aux pays issus de la dislocation de l'URSS. Conformément aux objectifs de la charte des Nations unies, l'acte d'Helsinki fixe les «principes régissant les relations mutuelles des États participants»: égalité souveraine des États, non-recours à la force, inviolabilité des frontières, intégrité territoriale des États, règlement pacifique des différends, non-intervention dans les affaires intérieures, respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et droits des peuples à disposer d'eux-mêmes. Avec la signature de l'acte final d'Helsinki, la CSCE devient active dans trois domaines de sécurité appelés à l'époque corbeilles.

- 1) la coopération dans le domaine politique et militaire
- 2) la coopération économique et écologique
- 3) la coopération dans le domaine des droits de l'homme

La CSCE a contribué à la détente entre les deux blocs et joué un rôle utile pour le progrès des droits de l'homme et des libertés dans les pays communistes notamment en se référant à la troisième corbeille. Mais c'était une organisation sans structures permanentes, adoptant par

consensus dans ses réunions périodiques des déclarations n'ayant pas de valeur juridique mais une certaine portée politique, à condition que les oppositions ne soient pas trop fortes entre l'Est et l'Ouest.

L'effondrement du camp marxiste confirmant le ralliement aux valeurs occidentales (pluralisme politique, économie de marché, primauté du droit), le rôle de la CSCE pouvait s'accroître. C'est à la demande de Gorbatchev que la relance s'opère dans le but de consolider la démocratie et d'accélérer le désarmement. Le sommet des chefs d'État ou de gouvernement à Paris (19-21 novembre 1990) adopte la charte de Paris pour une nouvelle Europe, rappelant les principes de l'acte d'Helsinki. La charte salue «la fin de l'ère de la confrontation et de la division» et proclame la volonté d'«édifier, consolider et raffermir la démocratie comme seul système de gouvernement». Le sommet décide de donner à la conférence un caractère institutionnel et permanent, sans étendre ses compétences. Cela sera réalisé lors du Conseil de la CSCE à Budapest (décembre 1994) avec la création de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) qui sera dotée d'un Conseil des ministres des Affaires étrangères, d'un secrétariat à Vienne, d'une Assemblée parlementaire et d'un Centre de prévention des conflits.

L'OSCE constitue un cadre utile – considérée comme organisation régionale des Nations unies – mais d'efficacité limitée. Élargie aux républiques issues de l'ex-Union soviétique et de l'implosion de l'ex-Yougoslavie, elle forme, avec cinquante-six États, un immense ensemble américano-euro-asiatique, très hétérogène, où le consensus est bien difficile à obtenir sur les questions importantes. D'autre part l'OSCE est concurrencée par d'autres organisations: l'Union européenne, l'Organisation atlantique. Elle vise à favoriser l'émergence d'une «identité européenne de sécurité» sur laquelle ses membres sont en désaccord. Elle cherche à pratiquer une «diplomatie préventive» dans la gestion des crises et des conflits issus de la dislocation de l'URSS et de la Yougoslavie, par l'envoi de missions d'observation. Dans le cadre de l'OSCE et en accord avec l'Union européenne, le Pacte de stabilité (21 mars 1995) vise à réduire les risques de tension liés aux problèmes de minorités et de frontières en Europe centrale.

B. Le groupe de Visegrad et l'accord de libre-échange centre-européen (ALECE)

Né de la volonté de s'affranchir de l'héritage communiste et d'accomplir les réformes nécessaires dans la perspective d'une adhésion totale aux institutions euro-atlantiques, le groupe de Visegrad est constitué le 15 février 1991 lors de la réunion de József Antall, premier ministre de Hongrie, Lech Walesa, président de la Pologne et Václav Havel, président de la Tchécoslovaquie dans la ville hongroise de Visegrad.

Historiquement, le groupe de Visegrad trouve son origine en 1335 lorsque Jean I^{er} de Luxembourg, roi de Bohême, Charles Robert, roi de Hongrie et Casimir III, roi de Pologne, se rencontrent à Visegrad afin d'intensifier l'amitié et la coopération entre les trois royaumes d'Europe centrale. La déclaration de Visegrad de 1991 s'insère dans cette tradition de collaboration entre pays voisins partageant un même destin. Suite à la partition de la Tchécoslovaquie en deux États distincts le 1^{er} janvier 1993, la République tchèque et la Slovaquie deviennent le troisième et quatrième membre du groupe. Le «Triangle de Visegrad» (Budapest, Prague, Varsovie) se transforme ainsi en «Visegrad 4» ou «V4» (Budapest, Bratislava, Prague, Varsovie).

Réunis par une proximité géographique, culturelle et historique, et partageant des vues similaires sur l'avenir de l'Europe centrale après la chute des régimes communistes, ces quatre pays mettent en place une coopération politique et économique étroite afin de mieux défendre leurs intérêts communs à l'échelle européenne. La vitalité du groupe se concrétise par la tenue de nombreux sommets à différents niveaux dont le principal est celui des Premiers ministres qui se tient annuellement dans le pays assurant la présidence du groupe. Chaque État membre assure la présidence tournante pour une durée d'une année et est chargé d'élaborer un plan d'action annuel.

La seule structure permanente liée au groupe est le fond de Visegrad, créé en 2000 et dont le siège est établi à Bratislava, destiné principalement à financer des projets d'ONG et à stimuler les échanges interculturels entre les pays membres.

Rapidement, l'action concertée du V4 a contribué au démantèlement du Pacte de Varsovie, à la suppression du COMECON et à la consolidation du processus de transition démocratique. L'un des objectifs du groupe de Visegrad est de stimuler les échanges commerciaux entre les pays signataires. À cet effet, les chefs d'État ou de gouvernement signent le 21 décembre 1991 à Cracovie l'accord de libre-échange centre-européen (ALECE), entré en vigueur le 1^{er} mars 1993. Vitrine de la coopération régionale en Europe centrale, cette zone de libre-échange a été mise en place progressivement en 5 ans et élargi successivement au pays de l'Europe du Sud-Est. La Slovaquie adhère à l'ALECE en 1996, la Roumanie en 1997, la Bulgarie en 1998, la Croatie en 2003, l'ancienne République yougoslave de Macédoine en 2006, la Bosnie-Herzégovine, la Serbie, le Monténégro, la MINUK, l'Albanie ainsi que la Moldavie en 2007. En effet, l'ALECE a été conçue comme une organisation de transition préparant à une adhésion pleine et entière à l'Union européenne. En adhérant à l'UE le 1^{er} mai 2004, les membres du groupe de Visegrad, ainsi que la Slovaquie, quittent l'ALECE. En rejoignant l'UE le 1^{er} janvier 2007, la Bulgarie et la Roumanie quittent à leur tour l'ALECE.

L'arrivée de la Slovaquie en 1993, sous la conduite d'un régime autoritaire, a entravé le bon fonctionnement du groupe et les relations du groupe avec l'Union européenne se sont détériorées. Au lieu d'œuvrer d'un commun effort pour défendre leurs intérêts communs lors des négociations d'adhésion avec l'UE, les pays V4 entrent en concurrence pour obtenir les faveurs de l'Union européenne en vue d'une adhésion rapide. Les changements de direction des pays du groupe de Visegrad en 1997 ont permis de revitaliser la coopération au sein du groupe et ont abouti le 21 octobre 1998 à la signature d'un nouveau texte sensé relancer le processus de collaboration. Cette coopération s'est concrétisée notamment dans l'adhésion des membres du Visegrad 4 à l'OTAN (1999). La Hongrie, la Pologne et la République tchèque ont ensuite soutenu la Slovaquie, moins avancée économiquement que ses partenaires, dans ses efforts d'adhérer à l'Union européenne au même moment que les autres membres du groupe.

Après leur adhésion à l'Union européenne, les États membres du V4 poursuivent leurs efforts pour parler d'une seule voix au sein de l'UE. Établir des liens spéciaux avec d'autres organisations régionales comme le Benelux, faire face à certains défis communs (émigration de leurs ressortissants vers l'Ouest et immigration ukrainienne et balkanique vers leurs régions) et élargir le champ de leur coopération dans les domaines de l'énergie, du tourisme ou de la justice, comptent parmi les priorités du groupe de Visegrad. De plus, le V4 a pour ambition de se coordonner afin de mieux peser sur les orientations de l'UE. Enfin, le groupe de Visegrad veut servir de modèle de transition démocratique pour les pays des Balkans.

C. L'OTAN

Les pays de l'ex-Pacte de Varsovie, inquiets pour la stabilité de leurs frontières en raison du réveil des nationalismes en Europe centrale et d'une possible résurgence de l'impérialisme russe, ont besoin d'une garantie crédible, qu'ils ne peuvent trouver ni dans le cadre de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ni de la part de l'Union européenne, mais du côté de l'Alliance atlantique et, à travers elle, des États-Unis. La Tchécoslovaquie, la Pologne et la Hongrie – qui forment depuis le 15 février 1991 le groupe de Visegrad (du nom d'une petite ville à la frontière hungaro-tchèque) pour la coordination des positions de politique étrangère des trois pays – demandent une association institutionnalisée avec l'OTAN et affirment, le 6 mai 1992, que «leur objectif à long terme est une adhésion pleine et entière à l'OTAN».

De son côté, l'Alliance atlantique avait tenu compte des profondes transformations survenues à

l'Est et la «Déclaration de Londres sur une Alliance de l'Atlantique Nord renouvelée» visant à établir avec les pays de l'Europe centrale et orientale un nouveau type de relations fondées sur la coopération (6 juillet 1990). Il n'est pas question alors d'étendre l'Alliance vers l'Est pour ne pas inquiéter la Russie. L'Alliance adopte un nouveau concept stratégique. Il n'y a plus de menace militaire globale en Europe et le danger vient désormais des conflits régionaux liés à des facteurs politiques, économiques, sociaux aussi bien qu'à des considérations de défense. D'où la nécessité, tout en maintenant un potentiel de défense collective, de développer le dialogue et la coopération afin de contribuer –avec les autres organisations –à résoudre pacifiquement des crises touchant à la sécurité de l'Europe.

D'où la création, à l'initiative des États-Unis et de l'Allemagne, d'un Conseil de coopération nord-atlantique (CCNA) qui commence, le 20 décembre 1991, à réunir périodiquement ministres, ambassadeurs et experts militaires pour discuter des questions de défense et de sécurité. Le nombre d'États membres est de vingt-cinq au début (les seize de l'OTAN, la Russie représentant l'URSS, la Tchécoslovaquie, la Pologne, la Bulgarie, la Hongrie, la Roumanie et les trois pays baltes). Il s'accroît avec l'inclusion, en mars 1992, de onze autres républiques de la nouvelle Communauté des États indépendants, auxquelles s'ajoutent l'Albanie et la Géorgie. Au total 38 membres. La coopération se développe dans tous les domaines et s'intensifie dans le cadre du Partenariat pour la Paix (PPP) (11 janvier 1994) visant à établir des relations militaires de coopération avec l'OTAN (planification, exercices en commun) afin de développer la capacité de mener à bien des missions dans le domaine du maintien de la paix sous l'autorité des Nations unies ou sous la responsabilité de la CSCE/OSCE, par la constitution de groupes de forces interarmées internationales. Ce Partenariat est considéré comme devant jouer un rôle important dans le processus d'élargissement de l'OTAN, désormais envisagé par les gouvernements de l'Alliance. Cet élargissement se fera progressivement quelques années plus tard.

D. Une nouvelle impulsion pour le Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe, créé en 1949, avait développé son action en faveur des droits de l'homme et de la coopération entre les États européens dans les domaines juridique, culturel et social. Il avait progressivement accueilli tous les États attachés à la démocratie libérale et au pluralisme politique. Le Portugal et l'Espagne n'étaient entrés qu'après la chute de leur régime autoritaire. Les pays communistes restaient en dehors, par définition.

La politique d'ouverture de Gorbatchev permet à la Finlande, qui avait conservé son régime démocratique tout en étant liée à l'URSS par un traité de coopération, d'adhérer au Conseil de l'Europe en 1989. Puis, au fur et à mesure qu'ils adoptaient des institutions démocratiques, les pays de l'ancien bloc de l'Est purent adhérer: la Hongrie en 1990, la Pologne en 1991 ainsi que la Tchécoslovaquie (qui se scindera en 1993 en République tchèque et Slovaquie), la Bulgarie en 1992, l'Estonie, la Lituanie en 1993 ainsi que la Roumanie en dépit de sa démocratisation insuffisante. Puis en 1995 ce sera une nouvelle vague d'anciens pays communistes dont la démocratisation avait été difficile ou incomplète: l'Albanie, la Lettonie (après qu'elle eût fourni des assurances sur les droits de ses ressortissants russophones), la Moldavie, l'Ukraine, l'ex-République yougoslave de Macédoine.

Certaines admissions ont été retardées et soumises à conditions. La Russie, candidate depuis 1993, n'est pas considérée comme un État de droit par les juristes du Conseil de l'Europe, mais la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne, afin de mieux la lier à l'Europe, firent pression pour son admission. La Fédération de Russie fut admise en janvier 1996, en dépit de son durcissement dans le conflit tchétchène et sans fournir de réelles garanties sur le respect des droits de l'homme.

L'entrée de la Croatie ne fut possible en novembre 1996 qu'après la réalisation de mesures concrètes de démocratisation. D'autres pays candidats, qui ne remplissent pas encore les

conditions nécessaires, bénéficient d'un statut d'«invité spécial» qui leur permet d'envoyer des délégations à l'Assemblée parlementaire sans siéger au Comité des ministres: la Biélorussie, la Bosnie-Herzégovine (qui sera admise en 2002), la République de Yougoslavie. Le même statut était accordé aux républiques caucasiennes avant leur admission: Géorgie en 1999, Arménie et Azerbaïdjan en 2001. Elles sont considérées comme faisant partie de la «Grande Europe», mais non les républiques asiatiques de la Communauté des États indépendants (CEI).

Le Conseil de l'Europe s'est ainsi trouvé une nouvelle raison d'être en devenant le cadre d'accueil des nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale. Son premier sommet au niveau des chefs d'État ou de gouvernement s'est tenu à Vienne, les 8-9 octobre 1993, pour affirmer solennellement son rôle dans la consolidation d'une Europe démocratique après l'effondrement des régimes communistes. Effectivement, le Conseil de l'Europe met en œuvre plusieurs programmes pour aider à l'élaboration d'institutions aux normes occidentales en contrepartie du respect des principes de la CSCE et de la Convention européenne des droits de l'Homme. Il a élaboré en 1994 une convention-cadre visant la protection des minorités nationales, mais se limitant à énoncer des principes, laissant aux États membres le soin de les mettre en œuvre dans leur législation.

Pour les pays d'Europe de l'Est, l'appartenance au Conseil de l'Europe, certes importante sur le plan des principes politiques et juridiques, n'est cependant pas suffisante pour répondre à leur volonté d'intégration européenne. Aussi considèrent-ils le Conseil de l'Europe comme une sorte d'«antichambre» de la Communauté européenne à laquelle ils ont manifesté très vite la volonté d'adhérer.

E. Le renouveau de l'Union de l'Europe occidentale

L'Union de l'Europe occidentale (UEO), créée par les accords de Paris du 23 octobre 1954, en même temps que l'admission de l'Allemagne dans l'Alliance, était le seul organe militaire européen regroupant la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, les pays du Benelux et la République fédérale d'Allemagne. Mais elle ne disposait pas de structures militaires pour ne pas faire double emploi avec celles de l'OTAN, seul dispositif militaire effectif.

Toutefois, la fin de la guerre froide entre les deux blocs donnait à l'Europe davantage de possibilité d'action sur le plan international. Dans son rapport sur l'Union européenne (29 décembre 1975), Leo Tindemans, Premier ministre de Belgique, suggérait des échanges de vues en matière de défense. À l'initiative du gouvernement français, des mesures ont été prises pour «réactiver» l'UEO, en sommeil depuis trente ans. À la suite de l'Acte unique (17-28 février 1986) qui étendait le champ de la coopération politique étrangère aux aspects politiques et économiques de la sécurité, le Conseil de l'UEO avait adopté à La Haye (27 octobre 1987) une «plate-forme sur les intérêts européens en matière de sécurité». Les Sept se déclaraient «résolus à renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique». Il n'était donc pas question d'une défense européenne séparée de l'OTAN, mais davantage personnalisée en son sein. Mais jusqu'à quel point? Des divergences séparaient Français et Allemands, décidés à renforcer l'UEO et à lui donner des moyens militaires, des Britanniques et Néerlandais craignant que les États-Unis ne tirent argument d'un renforcement de l'Europe pour amplifier le retrait de leurs troupes et, en fin de compte, affaiblir la défense commune.

L'UEO restait sans état-major ni troupes, mais s'attachait à jouer un rôle propre dans les crises internationales, essentiellement par la coordination de certaines actions nationales: déminage du Golfe arabo-persique lors de la guerre Iran-Irak (1987-1988), contrôle de l'embargo maritime contre l'Irak lors de la guerre du Golfe (1990-1991), contrôle de l'embargo contre la Serbie (1992-1993).

L'instauration, par le traité de Maastricht, de la Politique étrangère et de sécurité commune

(PESC), donne une importance nouvelle à l'UEO, et pose le problème de ses rapports avec l'Union européenne. Pour les Français et les Allemands, l'UEO doit être l'instrument de l'Union politique, son «bras armé», et donc faire partie de celle-ci. Pour les Britanniques, soutenus par les Italiens, l'UEO doit être au service de l'Union, mais aussi renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique. Aussi est-il décidé, au moins pour une période transitoire, de laisser à l'UEO son autonomie. La déclaration n° 30 annexée au traité de Maastricht prévoit des dispositions opérationnelles pour organiser d'une part les relations de l'UEO avec l'Union européenne et d'autre part celles entre l'UEO et l'Alliance atlantique.

Enfin un rôle opérationnel est conféré à l'UEO par la déclaration de Petersberg (près de Bonn) du 19 juin 1992; les ministres de l'UEO déclarent qu'ils sont «prêts à mettre à la disposition de celles-ci des unités militaires conventionnelles en vue de missions qui seraient menées sous l'autorité de l'UEO». Ces missions peuvent être, outre l'assistance militaire pour la défense commune dans le cadre de l'OTAN ou de l'UEO, des missions humanitaires, des missions de maintien de la paix et des missions de forces de combat pour la gestion des crises. Les États membres de l'UEO pourront mettre à la disposition de celle-ci, des forces ayant des missions OTAN après consultation de l'organisation atlantique.

Pour jouer ce nouveau rôle, l'UEO s'est élargie pour regrouper tous les membres de l'Union européenne avec des statuts différents selon leur appartenance ou non à l'OTAN et aux membres européens de l'OTAN n'appartenant pas à l'Union. Aux sept États fondateurs de l'UEO sont venus s'ajouter l'Espagne et le Portugal en 1990, la Grèce en 1995. Sont membres associés les États extérieurs à l'Union: Islande, Norvège, Turquie, qui sont membres de l'OTAN. Sont simples observateurs les États neutres de l'Union: Autriche, Irlande, Finlande, Suède, ainsi que le Danemark cependant membre de l'OTAN.

Les structures de l'UEO ont été renforcées. Le siège du Conseil et du Secrétariat a été transféré de Paris à Bruxelles afin d'assurer une meilleure liaison avec l'OTAN et avec l'Union européenne. Une cellule de planification fonctionne depuis avril 1993. Elle est chargée de l'inventaire des forces susceptibles d'être affectées à l'UEO, de préparer des plans d'emploi. Elle dispose d'un centre satellitaire établi à Torrejón, près de Madrid, chargé de fournir les informations spatiales sur les armements et les crises. Des réunions deux fois l'an des chefs d'état-major des États membres permettent à ceux-ci de formuler des avis sur les plans militaires soumis au Conseil. Sont restés à Paris l'Institut d'études de sécurité (IES) créé en 1990 et l'Assemblée de l'UEO, formée de parlementaires des pays membres, organe de délibération et de dialogue avec le Conseil (discussion du rapport annuel, questions écrites, vote de recommandation).

La capacité opérationnelle de l'UEO reste toutefois limitée. Elle ne possède pas de structure militaire permanente en temps de paix. En temps de crise entraînant l'emploi de forces relevant de l'UEO, serait utilisé soit un état-major de l'OTAN, mis à la disposition de l'UEO, soit un état-major propre à celle-ci. Quant aux moyens militaires, les États membres se sont engagés à mettre des forces conventionnelles à la disposition de l'UEO. Ils ont constitué des forces multinationales: le Corps européen ou Eurocorps, la Division multinationale (Centre) (Grande-Bretagne, Allemagne, Belgique, Pays-Bas), la force amphibie anglo-néerlandaise, la force opérationnelle rapide (EUROFOR) (France, Italie, Espagne, Portugal), la force maritime européenne (EUROMARFOR) (avec les mêmes participants), la force amphibie hispano-italienne (FAHI). Il s'agit là de groupements très hétérogènes.

Aussi la capacité d'action de l'UEO repose surtout sur la possibilité d'utiliser les moyens de l'Alliance atlantique. Le principe en est reconnu par le Conseil atlantique des 10-11 janvier 1994 qui recouvrait le renforcement du pan européen de l'Alliance par le biais d'un «pilier européen». Mais c'est en juin 1996 que le Conseil décide que des «Groupes des forces interarmées multinationales» pourront être constitués dans le cadre de l'OTAN pour servir à des opérations placées sous le contrôle politique et la direction stratégique de l'UEO. L'autonomie des Européens

sera toutefois limitée, les moyens propres à l'OTAN se bornant à des infrastructures pour l'aviation et les télécommunications. Ce sont les Américains qui possèdent les moyens d'intervenir à longue distance (transports aériens lourds, renseignements par satellites). Les Européens en sont dépendants tant qu'ils ne possèdent pas des moyens comparables pour acquérir une capacité de mobilité stratégique.

Surtout l'Union européenne est divisée en ce qui concerne l'élaboration d'une politique de défense commune, donc de l'utilisation de l'UEO. Pour la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, la Belgique, c'est un objectif à atteindre alors que la Grande-Bretagne, le Danemark et les «neutres» entrés au 1^{er} janvier 1995 (Autriche, Suède, Finlande) n'y voient qu'une éventualité. Aussi les interventions de l'UEO restent très limitées. La Grande-Bretagne s'est opposée en 1991 à l'envoi proposé par la France d'une force d'interposition en Yougoslavie sous l'égide de l'ONU. En 1997, c'est le refus britannique et allemand d'utiliser l'UEO lors de la crise albanaise qui a conduit plusieurs États européens à l'initiative de la France, de la Grèce et de l'Italie à envoyer une mission humanitaire sous commandement italien (opération Alba). Ainsi l'UEO n'a pas pu être utilisée pour conduire des opérations militaires de maintien ou de rétablissement de la paix, dites «de Petersberg». Elle est cantonnée à des opérations de police: contrôle de l'embargo et déminage dans le Golfe arabo-persique lors de l'intervention alliée contre l'Irak pour libérer le Koweït en 1990-1991, surveillance sur l'Adriatique et le Danube de l'embargo à l'encontre de l'ex-Yougoslavie de 1992 à 1996, en coopération avec l'OTAN et l'ONU, assistance policière à l'administration de la ville de Mostar par l'Union européenne en 1994-1996.

Dans le domaine de l'armement, la coopération européenne apparaît comme indispensable pour rationaliser les fabrications, abaisser leur coût et permettre l'interopérabilité des équipements entre forces nationales diverses. Le Groupe européen indépendant de programme (GEIP), créé dans le cadre de l'OTAN en 1976 et qui n'avait abouti qu'à quelques accords de coopération franco-allemands, est incorporé dans l'UEO en 1992 et devient le Groupe d'armement de l'Europe occidentale (GAEO). Le Conseil de l'UEO adopte en novembre 1996 une charte de l'Organisation de l'armement de l'Europe occidentale (OAE0), dont l'activité consiste encore à la passation de contrats de recherche et qui doit préfigurer une véritable agence européenne de l'armement. Mais la coopération dans ce domaine reste difficile en raison de la résistance des industries nationales (en France le char Leclerc de Giat Industries et l'avion de chasse Rafale de Dassault), et surtout de la préférence souvent donnée aux matériels américains.

F. L'Eurocorps

La constitution d'une force armée européenne commence sur le plan bilatéral. À la suite d'une proposition du chancelier allemand Helmut Kohl, un Conseil de défense franco-allemand est institué le 22 janvier 1988 et décide la création d'une brigade franco-allemande, effective le 12 janvier 1989. C'est une unité mixte de militaires des deux nationalités, commandée alternativement par un Français et un Allemand. Elle est placée en dehors du commandement de l'OTAN, condition posée par la France.

À la suite du traité sur l'Union européenne instaurant une politique étrangère et de sécurité commune (PESC), François Mitterrand, président de la République française, et le chancelier Kohl, décident au sommet franco-allemand de La Rochelle (22 mai 1992) d'élargir le concept de défense européenne et, à partir de la brigade, de créer un Eurocorps accessible à d'autres pays. La Belgique adhère le 25 juin 1993, l'Espagne le 1^{er} juillet 1994, le Luxembourg le 7 mai 1996.

L'état-major multinational du Corps européen est installé à Strasbourg. Il dispose, en cas de besoin de cinq grandes unités: la Brigade franco-allemande (5 250 hommes), la première Division mécanisée belge (9 600 hommes), la dixième Panzerdivision allemande (18 500 hommes), la première Division blindée française (10 300 hommes), la dixième Brigade d'infanterie mécanisée

espagnole (4 500 hommes). Au total, près de 50 000 hommes équipés de moyens très modernes: chars, véhicules de combat d'infanterie, missiles anti-chars, canons anti-aériens, hélicoptères. Des exercices annuels permettent de vérifier l'interopérabilité de ces diverses unités. L'Eurocorps apparaît ainsi comme l'embryon de laboratoire d'une future armée européenne. Tout en restant indépendant, l'Eurocorps peut être mis à la disposition soit de l'OTAN (accord de coopération du 21 janvier 1993), soit de l'UEO comme les autres formations militaires bilatérales ou multilatérales.

Toutefois, l'Eurocorps, opérationnel depuis le 30 novembre 1995, n'a pas été utilisé dans son ensemble. Seuls des éléments de son état-major et de la brigade franco-allemande sont mis à la disposition de la Force de sécurité de l'ONU en Bosnie depuis 1998. L'Eurocorps ne fera pas partie de la KFOR déployée au Kosovo. La KFOR est en effet la deuxième participation majeure de l'OTAN à une opération de maintien de la paix en ex-Yougoslavie, sous mandat des Nations unies. Ce sont des contingents nationaux fournis en grande partie par des principaux pays européens qui sont intervenus, dans le cadre et les moyens de l'OTAN, en ex-Yougoslavie. En effet, la mise en œuvre de l'Eurocorps est encore difficile en raison de l'unanimité nécessaire des États membres pour l'employer, l'hétérogénéité des équipements, les insuffisances logistiques et les capacités de renseignements et de transport aérien dont seule l'OTAN dispose.