

*Occasional Paper*

---

n° 65 **Novembre 2006**

*Gheorghe Ciascai*

## Entre Balkans et Orient : l'approche roumaine de la PESC

*publié par*  
*l'Institut d'Etudes*  
*de Sécurité de*  
*l'Union européenne*  
*43 avenue*  
*du Président Wilson*  
*F-75775 Paris cedex 16*  
*tél. : + 33 (0) 1 56 89 19 30*  
*fax : + 33 (0) 1 56 89 19 31*  
*e-mail: info@iss.europa.eu*  
*www.iss.europa.eu*



*En janvier 2002, l'Institut d'Etudes de Sécurité (IESUE) est devenu une agence autonome de l'Union européenne, basée à Paris. Suite à l'Action commune du 20 juillet 2001, il fait maintenant partie intégrante des nouvelles structures créées pour soutenir le développement de la PESC/PESD. L'Institut a pour principale mission de fournir des analyses et des recommandations utiles à l'élaboration de la politique européenne. Il joue ainsi un rôle d'interface entre les experts et les décideurs à tous les niveaux.*

*Les Occasional Papers sont des essais que l'Institut juge approprié de diffuser, en vue de contribuer au débat sur les questions d'actualité concernant la sécurité européenne. Ils résultent normalement de recherches effectuées par les boursiers de l'Institut, de contributions préparées par des experts extérieurs ou des projets de recherche collectifs organisés par l'Institut (ou avec son soutien). Ils reflètent la position des auteurs, indépendamment de celle de l'Institut.*

*Ces Occasional Papers sont annoncés dans le Bulletin de l'Institut et peuvent être obtenus, sur simple demande, dans la langue utilisée par l'auteur – français ou anglais. Ils peuvent également être consultés sur le site Internet de l'Institut : [www.iss.europa.eu](http://www.iss.europa.eu).*

---

**Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne**

Paris

Directeur: Nicole Gnesotto

© Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne, 2006. Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction par tous procédés réservés pour tous pays.

ISBN 92-9198-098-6

ISSN 1608-5000

Publié par l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE et imprimé à Condé-sur-Noireau (France) par Corlet Imprimeur. Conception graphique Claire Mabile (Paris).

---

*Gheorghe Ciascai*

## **Entre Balkans et Orient : l'approche roumaine de la PESC**

---



---

*Gheorghe Ciascai a été Visiting Fellow à l'Institut d'Études de sécurité de l'UE du 3 avril au 30 juin 2006. Il dirige actuellement la section « Politique européenne de sécurité et de défense » de la Direction de la Coopération militaire internationale du Département Politique de Défense (ministère roumain de la défense) à Bucarest. Il est également professeur invité à la Faculté de philosophie, spécialité études européennes (Université de Bucarest). Il a une maîtrise de sciences politiques et un doctorat de philosophie de l'Université Babeş-Bolyai de Cluj-Napoca. Il est diplômé en droit d'affaires et droit communautaire (Sorbonne Paris-I et Université de Bucarest).*

# Sommaire

<b>Résumé</b>	<b>5</b>
<b>1 Introduction</b>	<b>7</b>
<b>2 Les dilemmes d'une culture stratégique de carrefour</b>	<b>9</b>
2.1 <i>Au cœur ou aux confins de l'Europe ?</i>	10
2.2 <i>L'identité européenne et euro-atlantique de la Roumanie</i>	11
2.3 <i>Intégration européenne et/ou coopération sous-régionale ?</i>	15
2.4 <i>Conclusion</i>	16
<b>3 Boucler le foyer crisogène des Balkans occidentaux</b>	<b>17</b>
3.1 <i>L'intégration européenne et son impact sur la sécurité régionale</i>	18
3.2 <i>Une coordination accrue de l'UE avec d'autres acteurs</i>	23
3.3 <i>L'adaptation des missions européennes de gestion des crises</i>	24
3.4 <i>Conclusion</i>	26
<b>4 Un pont vers le voisinage oriental de l'Union</b>	<b>27</b>
4.1 <i>L'ancrage européen de l'isthme ponto-baltique</i>	28
4.2 <i>L'UE aux abords de la mer Noire : les nouveaux enjeux et défis de sécurité</i>	29
4.3 <i>Un regard au-delà du voisinage oriental : à la recherche de la nouvelle         « Route de la soie »</i>	32
4.4 <i>Conclusion</i>	33
<b>5 La valeur ajoutée à la PESD par la Roumanie</b>	<b>35</b>
5.1 <i>Le potentiel en matière de capacités de défense</i>	35
5.2 <i>Une contribution appropriée aux missions de l'Union en matière         de gestion de crises</i>	37
5.3 <i>Le soutien à l'émergence d'une culture stratégique et de sécurité européenne</i>	38
5.4 <i>Conclusion</i>	39

<b>Conclusions et recommandations</b>	<b>41</b>
<b>a Annexes</b>	<b>45</b>
a1 <i>Sigles</i>	45
a2 <i>Carte de la Roumanie, des Balkans, de la région élargie de la mer Noire et du bassin de la Caspienne</i>	47
a3 <i>Exportations de Gazprom et niveau de dépendance dans les pays européens</i>	48
a4 <i>Projet de gazoduc Nabucco reliant la région de la Caspienne de l'Europe centrale</i>	49



*Une fois membre de l'Union, la Roumanie occupera une place particulière au sein d'une Union élargie, entre les deux régions du continent européen qui demeurent les plus fragiles en matière de sécurité – les Balkans occidentaux et la partie européenne de la Communauté des Etats indépendants (CEI)/Nouveaux Etats indépendants (NEI). Avec ces deux régions, mentionnées dans la Stratégie européenne de sécurité, la Roumanie a partagé des expériences historiques plus ou moins lointaines, notamment celle de la transition post-communiste. Lorsque l'Union aura intégré la Roumanie, qui représentera le 7<sup>ème</sup> Etat membre en termes de population, de poids de vote au sein du Conseil et de nombre de sièges au Parlement européen, elle disposera de moyens d'action supplémentaires dans ces deux régions, que ce soit pour sa Politique de voisinage concernant les NEI ou pour les Balkans occidentaux.*

*S'appuyant sur ce constat, sur la culture stratégique de la Roumanie et sur les engagements des autorités roumaines en matière de politique étrangère et de sécurité, la présente étude a pour objectif d'analyser ce que pourrait être la contribution spécifique de la Roumanie au deuxième pilier de l'Union.*

*Ainsi se révèle une Roumanie déjà bien ancrée dans la communauté occidentale, et ayant des responsabilités accrues dans le domaine de la sécurité de l'Europe et au-delà. On observe de sa part à la fois une propension atlantiste et une accélération de son activité régionale dans sa quête d'un rôle spécifique aux nouvelles frontières extérieures de l'Union. La métaphore la plus courante à Bucarest est à cet égard celle de la transition de l'état de consommateur à l'état de fournisseur de sécurité vers les deux régions voisines.*

*En ce qui concerne les Balkans occidentaux, son engagement dans les initiatives de coopération régionale, sa contribution aux opérations de gestion de crises menées par l'Union, sa volonté d'offrir une assistance dans les divers domaines de la réforme visant l'intégration européenne, comme le secteur de la sécurité, montrent que la Roumanie est prête à assumer ses responsabilités futures au sein de l'Union.*

*Pour ce qui est du voisinage oriental, la Roumanie s'attache à approfondir la coopération bilatérale avec tous les acteurs de la région, contribue directement et activement aux formules de coopération régionale, notamment autour de la mer Noire, soutient une implication plus forte de l'UE dans la région en coordination avec l'OTAN ; elle tente ainsi de montrer qu'elle est en mesure de promouvoir les priorités de la Politique européenne de voisinage (PEV) et les intérêts de l'Union, y compris des routes alternatives de transport vers l'Europe des ressources énergétiques de la Caspienne.*

*Enfin, l'analyse de la transformation de l'outil de défense de la Roumanie traduit un souci de synchronisation avec la dynamique de la PESD. Le fait qu'elle participe au processus de développement de capacités de défense de l'Union et contribue aux nombreuses opérations de gestion des crises révèle que la Roumanie est prête à assumer ses futures responsabilités européennes en matière de défense.*



## Introduction

« Nos parents regardaient vers l'Orient et nous regardons vers l'Occident. »\*

**A**près un parcours long et parfois hésitant, amorcé au lendemain de la chute du régime communiste à la fin de 1989 et concrétisé le 22 juin 1995 lorsque la Roumanie a posé sa candidature d'adhésion à l'UE, la Roumanie va finalement rejoindre l'Union le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

D'un point de vue strictement mathématique, cette demi-vague d'élargissement, qui a suscité bien des doutes concernant le niveau de préparation de la Roumanie<sup>1</sup>, compte tenu notamment de la corruption endémique de l'appareil administratif, sera un pas relativement petit pour l'Union. En revanche, sur les plans politique, économique, géostratégique et sécuritaire, le chemin parcouru par la Roumanie jusqu'à son adhésion à l'Union européenne est considérable et s'inscrit dans « le grand changement de la décennie 1990 [...] sur la voie des transformations vers la modernité » du pays<sup>2</sup> ; d'une certaine manière, l'adhésion de la Roumanie va avoir des implications politiques, stratégiques et géostratégiques significatives sur les débats tenus actuellement au sein de l'Union sur son élargissement, ses frontières et son identité<sup>3</sup>.

Ainsi, par le rattachement de la Roumanie, l'Union va s'étendre jusqu'au delta du Danube, qui sera la plus longue voie fluviale navigable à l'intérieur de l'UE (sauf sur une distance d'environ 300 km en Serbie) ; puis, l'Union va atteindre le littoral occidental de la mer Noire et avoir ainsi un accès direct à la vaste région située sur son

pourtour, qui n'est pas toujours très bien connue et perçue par les pays membres et les institutions de l'Union<sup>4</sup> ; enfin, par sa nouvelle frontière orientale, l'Union va voir ses confins avec l'Ukraine s'allonger et la République de Moldavie devenir un voisin direct. Après son adhésion, la Roumanie devra gérer à l'Est la plus longue frontière extérieure de l'Union après celle de la Finlande.

De plus, avec l'intégration de la Roumanie et de la Bulgarie, les Balkans occidentaux seront pratiquement fermés par un vaste anneau d'Etats membres ; cette région, qui demeure une source d'inquiétude en matière de sécurité malgré les progrès enregistrés ces dernières années, sera donc enclavée dans l'Union. Cette vaste enclave exigera une approche adaptée et plus sophistiquée, faisant intervenir les instruments des trois piliers de l'Union, notamment une perspective claire concernant son intégration européenne.

La très courte description du poids et de la position géographique de la Roumanie au sein d'une Union élargie montre la place particulière que va occuper ce pays entre deux régions de l'Europe qui restent toujours les plus fragiles du continent européen de point de vue sécuritaire – les Balkans occidentaux et la partie européenne de la Communauté des Etats indépendants (CEI)/Nouveaux Etats indépendants (NEI). Deux régions qui sont d'ailleurs visées par la Stratégie européenne de sécurité et avec lesquelles la Roumanie a partagé des expériences historiques plus ou moins lointaines, y compris

\* Alecu Russo, écrivain roumain (1819-1859), idéologue ; a participé à la révolution de 1848.

<sup>1</sup> Voir Catherine Durandin, « Roumanie la grande mutation? », *Ramses 2006*, Ifri, Dunod, Paris, 2005, p. 263.

<sup>2</sup> Violette Rey (coord.), *Atlas de la Roumanie*, La Documentation française, Paris, 2000, p. 11.

<sup>3</sup> Voir Pierre Verluise, *Géopolitique de l'Europe, L'Union européenne élargie a-t-elle les moyens de la puissance?*, Ellipses, Paris, 2005.

<sup>4</sup> Fabrizio Tassinari, « Security and Integration in the EU Neighbourhood », *CEPS Working Document*, n. 226/July 2005, p. 14.

celle de la transition post-communiste. Avec l'intégration de la Roumanie, l'Union s'est peut-être donné des capacités supplémentaires d'agir dans ces deux régions, qu'il s'agisse de sa Politique de voisinage concernant la partie européenne de la CEI ou de la gestion du dossier des Balkans occidentaux.

A partir de ce constat, du potentiel géostratégique de la Roumanie, du texte du Traité d'adhésion de la Roumanie à l'UE, ainsi que des projets et des programmes politiques des autorités roumaines en matière de politique étrangère et de sécurité, la présente étude a pour objectif d'analyser ce que pourrait être la contribution spécifique de la Roumanie au deuxième pilier de l'Union. La thèse défendue est que l'approche roumaine de la PESC repose sur les quatre facteurs suivants :

- sa capacité de soutenir pleinement la dimension politique, de sécurité et de défense de l'Union ;
- sa participation accrue au processus de stabilisation et d'intégration européenne des Balkans occidentaux ;
- sa contribution à l'enrichissement, au renforcement, et à la mise en œuvre de la Politique de voisinage de l'Union, notamment dans sa dimension orientale ;
- sa participation active à la PESD par la mise à la disposition de l'Union des capacités militaires et civiles et par une contribution améliorée aux missions de gestion des crises dirigées par l'UE.

Pour développer cette thèse, nous tenterons d'abord d'analyser rapidement et d'évaluer les caractéristiques de la culture stratégique et de la position géostratégique de la Roumanie et leurs conséquences sur sa politique étrangère et de sécurité après la fin de la guerre froide, notamment sur l'approche roumaine de la PESC. Cette évaluation doit permettre de préciser les atouts que la Roumanie peut offrir à l'UE en matière de sécurité, et d'identifier les meilleures modalités d'insertion de la Roumanie dans la PESC et dans la PESD.

Nous évaluerons ensuite la manière particulière dont la Roumanie peut soutenir les démarches de l'Union concernant la stabilisation post-conflit des Balkans occidentaux et leur intégration future. Les tendances en matière de sécurité régionale, les points sensibles et les questions prioritaires demandant une assistance accrue de l'UE seront identifiés. Cette analyse conduira à une proposition cherchant à améliorer les instruments de stabilisation, les outils de gestion des crises et les mécanismes de coopération utilisés par l'Union dans les Balkans, notamment à élaborer un calendrier plus précis pour l'intégration européenne des Balkans.

Puis il s'agira de relever et d'identifier les contributions possibles de la Roumanie à l'élargissement de l'espace européen de stabilité, de sécurité et de prospérité vers la région orientale de l'Europe, y compris vers la région de la mer Noire ; seront pris en compte les défis sécuritaires qui persistent dans la région comme les « conflits gelés » disséminés presque partout dans l'« étranger proche » européen de la Russie, ainsi que les enjeux de la région pour la sécurité de l'Union, notamment l'accès aux ressources énergétiques de la Caspienne.

Enfin, nous examinerons la valeur ajoutée potentielle en matière de capacités de défense et de missions de gestion des crises que la Roumanie est en mesure d'apporter à l'Union ; notre analyse tiendra compte des principaux indices concernant la politique de défense de la Roumanie et les forces armées roumaines ainsi que la participation de la Roumanie aux opérations et aux missions de gestion de crises pendant la dernière décennie, y compris les missions dirigées par l'Union européenne.

Cette étude ne prétend pas être exhaustive. Tout en tentant de répondre à la question de savoir comment intégrer la contribution de la Roumanie dans la PESC et dans la PESD de l'UE, la réflexion portera également sur les conséquences possibles de l'adhésion de la Roumanie pour l'approche de l'Union concernant son voisinage oriental et la proximité des Balkans.

## Les dilemmes d'une culture stratégique de carrefour

**T**out d'abord, pour comprendre la mentalité collective et la culture stratégique de ce pays, ainsi que sa politique étrangère et de sécurité, il faut garder à l'esprit des éléments importants liés à sa géographie politique et à son héritage historique plus ou moins lointain : les anciennes frontières politiques et géopolitiques (empire Romain/Barbares, empire Ottoman/empire des Habsbourg/empire des Tsars, « cordon sanitaire » antisoviétique entre les deux guerres, Rideau de fer pendant la guerre froide) ou religieuses (catholicisme-protestantisme/orthodoxie) ont forgé une identité stratégique de carrefour<sup>5</sup> et « de marché » aux confins impériaux ; cette spécificité a créé les conditions d'un syncrétisme culturel européen de la Roumanie, qui, pour être moderne, n'en est pas moins en quête de sens<sup>6</sup>. Ainsi, grâce à leurs racines latines, les Roumains estiment que le mélange entre leur héritage culturel majoritaire d'origine orthodoxe de Valachie et de Moldavie et celui catholique, gréco-catholique et protestant de Transylvanie est parfaitement compatible avec les valeurs de l'Europe et de l'Occident<sup>7</sup>.

La fin de la guerre froide, le déchirement des espaces soviétique et yougoslave ont défini une nouvelle position stratégique de la Roumanie et

ont apporté au pays de nouveaux voisins et défis. La Serbie et Monténégro au sud-ouest, l'Ukraine et la Moldavie au nord-est, aussi bien que les éclatements violents qui ont accompagné leur avènement, ont créé pour la Roumanie de nouveaux dilemmes sécuritaires<sup>8</sup>. Sa position géopolitique particulière et son héritage communiste – politique, économique et sociétal – incarné dans le stalinisme tardif du régime de Ceausescu et dans l'appareil de la *Securitate* ont beaucoup influencé et alourdi la dynamique de transition en Roumanie<sup>9</sup>. A ces problèmes est venu s'ajouter un défi sociétal (voire politique) plus caché, moins présent dans les débats publics, toujours actuel après un siècle et demi d'histoire moderne de la Roumanie : la tension entre le projet de modernisation, d'inspiration occidentale, et la propension traditionaliste, nourrie par les valeurs autochtones de source byzantine et orientale.<sup>10</sup>

Afin de trouver une solution aux difficultés générées par la transition post-communiste et par les dilemmes mentionnés ci-dessus, les dirigeants post-communistes roumains ont tenté de forger et de mettre en œuvre un projet de développement et de modernisation du pays. Comme leurs voisins de l'Europe centrale, le

<sup>5</sup> Catherine Durandin, *Histoire des Roumains*, Fayard, Paris, 1995, p. 19.

<sup>6</sup> Idem p. 17.

<sup>7</sup> Sorin Antohi et Adrian Marino, *Al treilea discurs*, Editura Polirom, Iasi, 2001, p. 120 ; Catherine Durandin, op. cit. dans note 5, p. 21.

<sup>8</sup> Voir l'analyse faite par l'auteur sur ce sujet : Gheorghe Ciascai, *Quelle approche pour l'OTAN dans les Balkans à la lumière des évolutions de sécurité de la région*, Monographie n. 23, Collège de Défense de l'OTAN, Rome, 2005, p. 40.

<sup>9</sup> Voir Matei Cazacu, « 1945-1989 : Les décennies rouges » et Radu Portocala, « La Securitate: de la répression à la domination », *Géopolitique* n. 90/2005 ; Daniel Daianu, *Incotro se indreapta fostele tari socialiste*, Editura Polirom, Iasi, pp. 222-223, et Daniel Daianu, « Dynamique euro-atlantique, réflexion et option européennes », *Perspectives roumaines, du postcommunisme à l'intégration européenne*, L'Harmattan, Paris, 2004, pp. 69-98.

<sup>10</sup> Voir Catherine Durandin, *Géopolitique de l'Europe centrale et orientale. La Roumanie de 1989 à 2003*, entretien avec Pierre Verluise (<http://www.diploweb.com/p5duraca4.htm>) ; Nicolas Iorga, *Byzance après Byzance*, Balland, Paris, 1992 ; ainsi que Sorin Antohi et Adrian Marino, op. cit. dans note 7.

projet « du retour en Europe »<sup>11</sup>, c'est-à-dire l'adhésion à l'Union européenne (et à l'OTAN), est apparue comme l'option naturelle, puisque ce processus demande des stratégies de développement et de rattrapage du pays et propose des objectifs parfaitement compatibles avec le processus interne de réforme de la Roumanie. En conséquence, la Roumanie a bâti sa politique de réforme et de sécurité sur une approche à multiples niveaux ayant pour priorité stratégique l'intégration à l'UE et à l'OTAN, soutenue par trois autres piliers : la possibilité d'accéder à une certaine centralité par rapport à l'Europe, une politique régionale de coopération et une tentative de concertation entre les options européennes et atlantistes dans le contexte de l'émergence de la dernière schisme transatlantique.

## 2.1 Au cœur ou aux confins de l'Europe ?

Pour les Roumains, la question est plutôt rhétorique car, alors qu'ils apprennent à l'école que leur pays est situé en Europe centrale, au cœur de l'Europe, ils sont très surpris de le trouver dans les Balkans sur la majorité des cartes occidentales<sup>12</sup>. Si l'on regarde la carte de l'Europe, on peut observer que, du point de vue strictement géographique, la Roumanie se trouve juste au cœur du continent européen parce qu'elle est placée exactement à mi-distance entre l'océan Atlantique et l'Oural<sup>13</sup>. D'ailleurs, par la taille de sa population et de son territoire, la Roumanie a, en Europe médiane, une position comparable à

celle de la Pologne<sup>14</sup>, mais au sud de cette région, aux abords de la mer Noire.

Le problème a été plus compliqué pour les stratèges roumains qui, après la chute du Mur de Berlin, ont eu comme préoccupation quasi permanente l'affranchissement de la marginalité et l'évasion de la périphérie économique et sécuritaire de l'Europe<sup>15</sup>. En fait, cette périphérie équivalait à la zone grise<sup>16</sup> située entre la Russie post-soviétique et l'aire de stabilité représentée par l'UE et l'OTAN. L'échec du rattachement au groupe de Visegrad a eu une certaine influence sur cette perception. Une formule intéressante pour définir la situation particulière où se trouvait la Roumanie au début des années 1990 a été celle de Violette Rey qui, dans *Géographie Universelle*, n'hésitait pas à parler pour la Roumanie de « marche désorientée », hésitant entre « une position d'angle mort et une zone d'interférences multiples sur le rivage oriental de l'Europe »<sup>17</sup>.

Il faut cependant reconnaître qu'en dépit de la lenteur de ses réformes post-communistes<sup>18</sup>, la Roumanie est restée plutôt à l'écart des évolutions troubles de ses voisins des Balkans occidentaux ou ex-soviétiques, mais, en même temps, trop éloignée des progrès de ceux de l'Europe centrale. Située au carrefour de ces trois dynamiques régionales, la Roumanie a dû, de ce fait, se définir une identité stratégique complexe. Elle souhaitait s'affranchir de sa situation périphérique et accéder à une certaine centralité. A propos de cette préoccupation, voire de cette obsession, les approches critiques internes ne manquent pas, comme celle proposée par le professeur Sorin Antohi, qui n'hésite pas à parler de « bovarysme géoculturel »<sup>19</sup>.

<sup>11</sup> Voir Adrian Marino, *Pentru Europa*, Polirom, Iasi, 1995.

<sup>12</sup> Lucian Boia, *La Roumanie, pays à la frontière de l'Europe*, Fayard, Paris, 2004, p. 25.

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> Rey Violette (coord.), op. cit. dans note 2, p. 12.

<sup>15</sup> Tony Judt, « Romania: Bottom of the Heap », *The New York Review of Books*, 1 November, 2001, et *Romania: la fundul gramazii* (traduction en roumain), Editura Polirom, Iasi, 2002, p. 64.

<sup>16</sup> Tom Gallagher, « Roumanie : de la zone grise au monde euro-atlantique », *Géopolitique* n. 90/2005, pp. 59-66.

<sup>17</sup> In Michel Foucher (dir.), *Transitions géopolitiques sur le continent européen. Mutations dans l'isthme mer Baltique-mer Noire*, FED-Elypsse, Paris, 1998.

<sup>18</sup> Daniel Daianu, op. cit. dans note 9.

<sup>19</sup> Sorin Antohi et Adrian Marino, op. cit. dans note 5, p. 79.

Dans le souci de rendre attrayant le dossier européen et euro-atlantique de la Roumanie<sup>20</sup>, les responsables roumains ont tenté de redéfinir la Roumanie comme un pôle de stabilité à cette croisée de l'Europe centrale, de l'Europe du Sud-Est et de l'ex-espace soviétique<sup>21</sup>. Cette situation particulière de la Roumanie a été bien décrite par un expert français : « Entre une Union soviétique en pleine déliquescence, dont la périphérie moldave dérive vers la guerre civile en 1992, et l'éclatement tragique de son voisin yougoslave de 1991 à 1999, la Roumanie, qui connaît un sentiment culturel insulaire marqué, apparaît comme un pôle de stabilité dans le quart Sud-Est européen »<sup>22</sup>.

Encouragés par cette réussite et, profitant de la grille de lecture proposée par Zbigniew Brzezinski dans *Le grand échiquier*, très bien reçue à Bucarest, les stratèges roumains ont tenté de transformer la Roumanie en un « pays-pivot » pour l'Europe centrale et orientale<sup>23</sup>, prenant en considération les politiques de l'élargissement de l'UE et de l'OTAN. Cette tentative de redéfinition stratégique a été remarquée par Michel Foucher : « La représentation en vogue à Bucarest est celle d'une centralité sur le continent, d'une plaque tournante de rencontres, justifiant une stratégie de carrefours pour attirer la construction de grands corridors trans-européens de transport. Il s'agit d'affirmer une vocation de pays-pivot des relations entre l'Europe et le flanc méridional de l'Eurasie »<sup>24</sup>.

Finalement, l'adhésion à l'OTAN en 2004 et l'adhésion imminente à l'UE ont confirmé les attentes de la Roumanie et la validité des arguments géostratégiques utilisés par les officiels roumains. La Roumanie se trouve maintenant en

dedans et aux confins de la communauté euro-atlantique qui regarde maintenant vers l'espace de la mer Noire et au-delà ; mais c'est une communauté qui a beaucoup changé et qui est désormais confrontée à des défis autres que dans les années 1990. Paradoxalement, l'intégration de la Roumanie au monde euro-atlantique se passe dans une période de querelles, voire de crise, dans les relations transatlantiques et au sein de l'Union européenne. La crise des relations transatlantiques et intra-européennes générées par la guerre d'Irak et par les résultats négatifs du référendum sur le Traité constitutionnel en France et aux Pays-Bas a été ressentie aussi fortement au centre de l'espace euro-atlantique qu'à ses aux confins, y compris à Bucarest.

## 2.2 L'identité européenne et euro-atlantique de la Roumanie

L'attitude des Etats-Unis sur la scène internationale après les attentats terroristes du 11 septembre 2001 contre New York et Washington, si elle a provoqué des divergences au sein de la relation transatlantique et au sein de l'UE parce que trop unilatéraliste aux yeux de certains alliés européens, notamment au sujet de la guerre en Irak, a plutôt convenu aux pays de l'Europe centrale et orientale, qui ont en général soutenu les Etats-Unis<sup>25</sup>.

Parmi les nouveaux membres ou les candidats à l'UE et à l'OTAN qui ont choisi de soutenir la position américaine se trouvait également la Roumanie. La signature par le ministre roumain des affaires étrangères de la Déclaration des 10 pays du groupe Vilnius<sup>26</sup> de

<sup>20</sup> Voir les critères politiques de Copenhague de l'UE ou les exigences politiques de l'Etude sur l'élargissement de l'OTAN, version 1995, où une contribution aux relations de bon voisinage et à la stabilité régionale a été expressément demandée.

<sup>21</sup> *Cartea Alba a Securitatii si Apararii Nationale*, Bucuresti, Guvernul Romaniei, 2004, p. 4.

<sup>22</sup> Jean-Michel Bérard, « La vie politique roumaine, 1990-2005. Entre gestion et occultation du passé », *Géopolitique* n. 90/2005, pp. 32-40.

<sup>23</sup> Adrian Pop, *At Crossroads of Interlocking Subregional Arrangements. Romania's Pivotal Role in East Central Europe*, Rome, NATO Defense College, 1999, pp. 88-97.

<sup>24</sup> Michel Foucher, op. cit. dans note 17, p. 15.

<sup>25</sup> Voir la distinction péjorative entre la *Nouvelle Europe* et la *Vieille Europe*, proposée en janvier 2003 par le secrétaire américain à la défense, Donald Rumsfeld.

<sup>26</sup> Albanie, Bulgarie, Croatie, Estonie, Lettonie, Lituanie, ARYM, Roumanie, Slovaquie et Slovénie – les dix pays alors candidats à l'adhésion à l'OTAN.



février 2003 peut être comprise si l'on prend en compte quatre arguments : tout d'abord, l'attachement à une certaine vision de l'homogénéité de l'Occident, exprimé de manière très concise dans le Livre blanc de la Défense de la Roumanie de 1999<sup>27</sup> ; puis, le partenariat stratégique établi entre la Roumanie et les Etats-Unis au lendemain du sommet de l'OTAN tenu à Madrid en juillet 1997<sup>28</sup>, qui a conduit à l'engagement des forces armées roumaines à côté des troupes américaines dans la campagne contre le terrorisme international en Afghanistan, puis en Irak<sup>29</sup> ; ensuite, une raison d'ordre tactique des autorités roumaines qui ont bien compris que, dans le double processus d'élargissement de l'OTAN et de l'UE, c'est l'OTAN, autrement dit les Etats-Unis, qui donne le rythme<sup>30</sup> ; enfin, une raison d'ordre moral s'ajoute aux deux précédentes : le devoir d'un pays, en l'occurrence la Roumanie, qui a fait l'expérience d'un régime de dictature comparable avec celui de Saddam Hussein, de soutenir le peuple irakien pour s'en libérer et l'aider à bâtir un Etat démocratique.

En dépit des critiques plus ou moins explicites des officiels européens et des représentants des media roumains<sup>31</sup>, les responsables roumains ont jugé le soutien de Bucarest aux Etats-Unis parfaitement compatible avec l'identité européenne de la Roumanie. Telle a été la position de l'ancien ministre des affaires étrangères, M. Adrian Severin, par ailleurs critique convaincu de l'atlantisme : « Ce choix n'altérerait en rien l'identité européenne de la Roumanie, au contraire, il l'enrichissait d'un mélange de pragmatisme et de principes qui lui avaient souvent

fait défaut tout au long de l'histoire. Quand la Roumanie faisait la course en même temps pour l'adhésion à l'OTAN et à l'Union européenne, il a été clair qu'entre les deux il n'y avait pas de contradiction. Aux yeux des Roumains, les Etats-Unis étaient une puissance » européenne « qui plaidait en faveur du renforcement des liens transatlantiques et contre les rivalités »<sup>32</sup>.

Les arguments euro-atlantiques ont été relancés par l'actuel gouvernement mis en place après les élections de la fin de 2004, ce qui pourrait montrer une propension atlantiste à long terme à Bucarest. Le nouveau président de la Roumanie, Traian Basescu, annonçait le lendemain de son élection son attachement à un axe de sécurité Bucarest-Londres-Washington et ses premiers déplacements au début de 2005 l'ont conduit en février à Londres et en mars à Washington. Il a confirmé pendant ces visites l'engagement de la Roumanie en Irak ainsi que « le nouveau dessein de la Roumanie de devenir une puissance régionale alliée des Etats Unis »<sup>33</sup>. L'accord bilatéral signé entre la Roumanie et les Etats-Unis en décembre dernier à Bucarest sur l'ouverture de bases américaines en Roumanie, a confirmé la forte propension atlantiste de l'équipe au pouvoir à Bucarest depuis décembre 2004, malgré les critiques des médias roumains, inquiets de voir cette décision faire courir des risques au pays<sup>34</sup>, notamment en ce qui concerne ses relations avec l'UE. Les Etats-Unis vont en effet disposer en Roumanie, dans le processus de repositionnement de leur forces armées, d'une base aérienne très proche des rives de la mer Noire (et de trois zones d'entraînement)<sup>35</sup>. Par ailleurs, cet accord représente selon certains

<sup>27</sup> *Carta Alba a Guvernului : Armata Romaniei 2010 – reforma si integrare euroatlantica*, Editura Militara, Bucuresti, 1999, p. 5.

<sup>28</sup> Adrian Severin, « La Roumanie est-elle trop pro-américaine ? », *Ziua*, 27 avril 2004 (<http://www.balkans.eu.org/article4420.html>).

<sup>29</sup> La Roumanie participe à partir de juillet 2002 à l'opération *Enduring Freedom* en Afghanistan et à partir de juillet 2003 aux opérations en Irak.

<sup>30</sup> Catherine Durandin, op. cit. dans note 10.

<sup>31</sup> Voir la déclaration du président français, Jacques Chirac, à l'intention de la Roumanie et de la Bulgarie après la réunion du Conseil européen de février 2003.

<sup>32</sup> Adrian Severin, op. cit. dans note 28.

<sup>33</sup> Catherine Durandin, op. cit. dans note 1, p. 262.

<sup>34</sup> Irina Cristea, Oana Stancu, Ion Cristoiu, *Roumanie : des bases militaires US sans danger pour le pays ?*, 7 décembre 2005 ([http://www.paixbalkans.org/presse\\_roumanie.htm](http://www.paixbalkans.org/presse_roumanie.htm)).

<sup>35</sup> Idem.

observateurs la conséquence logique de la convergence entre les intérêts des Etats-Unis dans la région élargie de la mer Noire<sup>36</sup> et les intérêts stratégiques d'une Roumanie en quête d'un rôle mieux défini au sein de l'UE et de l'OTAN.

Au-delà de cette approche pro-atlantiste, plus ou moins pragmatique, les démarches des responsables roumains tentent d'articuler les deux processus d'intégration, l'UE et l'OTAN. L'identité européenne de la Roumanie est fortement marquée dans le Programme de gouvernance pour la période 2005-2008 qui a confirmé que l'intégration européenne demeure l'objectif politique principal du gouvernement roumain et la participation à la construction européenne sera son objectif fondamental post-adhésion<sup>37</sup>. Il faut pourtant ajouter que le même paragraphe indique que le gouvernement roumain va également développer une relation privilégiée avec les Etats Unis.

Dans ce contexte, le projet de Stratégie de sécurité nationale de la Roumanie<sup>38</sup>, actuellement en débat public, qui s'est beaucoup inspiré de la Stratégie européenne de sécurité, y compris la gamme des menaces et risques, tente aussi une approche plus équilibrée à l'égard des deux options. Tout en précisant que la sécurité de la communauté euro-atlantique est indivisible et que la relation transatlantique constitue son fondement, le projet affirme toujours l'identité européenne de la Roumanie et son soutien pour le développement de la PESC et de l'Europe de la défense. Le document insiste aussi sur la définition du rôle spécifique de la Roumanie au sein de deux organisations dans sa qualité de pays situé à leurs frontières. Selon la Stratégie de sécurité nationale, « Les processus d'adhésion à l'OTAN

et d'intégration dans l'UE déterminent des modifications substantielles du statut et de son identité stratégique (...) la configuration graduelle d'un rôle spécifique et actif de la Roumanie au sein des deux organisations »<sup>39</sup>. Ce rôle s'inscrit notamment dans la Politique européenne de Voisinage (PEV) de l'UE, les politiques stabilisatrices européennes et otaniennes dans les Balkans occidentaux et dans la région élargie de la mer Noire, la sécurité des corridors de transport des ressources énergétiques vers l'Europe centrale et occidentale et l'amélioration de la coopération sous-régionale<sup>40</sup>. S'agissant de ces derniers objectifs, on constate une prise de conscience à Bucarest de la responsabilité qui lui revient à la frontière extérieure de l'Union. Une étude publiée par l'Institut européen de Roumanie (IER) sur la stratégie de la Roumanie post-adhésion à l'Union<sup>41</sup>, proposant le soutien de la Roumanie pour maintenir la complémentarité entre l'OTAN et l'UE et un engagement plus actif de la Roumanie dans la région de la mer Noire, montre la convergence entre les perspectives des experts indépendants et les approches officielles.

A ce propos, il convient de souligner, concernant la politique étrangère et de sécurité de la Roumanie, notamment sa politique européenne, la relative cohérence entre les choix faits par les élites politiques de Bucarest et les options de l'opinion publique, malgré l'influence plutôt marginale de cette dernière dans ce domaine et le niveau relativement restreint des débats publics à ce sujet<sup>42</sup>. Ainsi, selon un récent sondage d'opinions consacré aux questions de politique étrangère et de sécurité, les Roumains assument, pour la majeure partie, leur double

<sup>36</sup> Vladimir Socor, « Advancing Euro-Atlantic Security in the Black Sea Region », Testimony before the Senate Foreign Relations Committee, 8 March 2005 (<http://www.jamestown.org/edm/resources.php>).

<sup>37</sup> Programul de Guvernare 2005-2008, chapitre 3 (<http://www.gov.ro/franceza/obiective>).

<sup>38</sup> *Strategia de Securitate Nationala a Romaniei – Romania Europeana, Romania Euro-atlantica. Pentru o viata mai buna, intr-o tara mai sigura, democratica si prospera* (<http://www.presidency.ro>).

<sup>39</sup> Idem.

<sup>40</sup> Idem.

<sup>41</sup> Valentin Cojanu (coord.), *Elemente ale unei strategii post-aderare pentru Romania*, IER, Bucuresti, 2005.

<sup>42</sup> Ion Bogdan Lefter, « In ce fel de Europa ne integram », *Ziua*, 28 avril 2006, Ioana Lupea, « Moarte in Irak », *Cotidianul*, 28 avril 2006 ; Alexandru Lazescu, « Politica externa romaneasca », *Revista 22*, n. 841, 21 avril 2006 et « Perceptia opiniei publice asupra politiciei externe », *Sondaj IPP*, octobre 2005 (<http://www.ipp.ro>).

identité – roumaine et européenne<sup>43</sup>. Cette réponse reflète une prise de conscience de l'appartenance à l'Union, résultant probablement du flux massif de Roumains (environ 2 millions de personnes<sup>44</sup>), après la suspension des visas en janvier 2002, vers les pays de l'espace de Schengen, notamment vers les pays latins – Italie, Espagne, France – mais aussi vers l'Allemagne et l'Irlande. En matière de sécurité, on retient que l'UE et l'OTAN sont vues, l'une comme l'autre, par l'opinion publique comme les garantes de la sécurité de l'Europe et de la Roumanie. Mais au-delà de l'accord de la majorité (51%) pour l'axe Bucarest-Londres-Washington, l'opinion publique roumaine est favorable à l'émergence d'une « Europe superpuissance » et partenaire égal aux Etats-Unis et à un engagement plutôt pacifique de la Roumanie dans la gestion de la sécurité internationale<sup>45</sup>. Si l'on ajoute à ces dernières options la perception de la majeure partie de l'opinion publique roumaine selon laquelle les Etats-Unis sont le principal responsable des tensions dans le monde, avant même les pays arabes, on peut identifier une perception plutôt critique des Roumains vis-à-vis de la conduite internationale des Etats-Unis, malgré la volonté du gouvernement roumain d'avoir une relation privilégiée avec eux<sup>46</sup>.

A Bucarest, l'analyse du sondage tend à négliger cette différence de perception vis-à-vis de l'Europe et des Etats-Unis<sup>47</sup>; mais on peut imaginer le scénario, comme cela a déjà été le cas en

1999 pendant les opérations de l'OTAN au Kosovo<sup>48</sup>, d'un clivage profond entre un engagement trop atlantiste des élites politiques et des options plus modérées, voire européennes et pacifiques, de la population. Reste à voir comment l'opinion publique roumaine dont l'influence sur la politique étrangère et de sécurité est plutôt faible pourrait contribuer à un meilleur équilibre entre une identité européenne bel et bien assumée et des approches atlantistes des responsables politiques.

Dans ce contexte, les résultats négatifs des référendums tenus en France et aux Pays-Bas sur le Traité constitutionnel ont constitué une mauvaise surprise pour l'opinion publique et les autorités roumaines, inquiètes d'un éventuel report de l'adhésion de la Roumanie<sup>49</sup>. D'autres analyses faites en Roumanie ont révélé les conséquences négatives de ces résultats sur la définition d'une Union politique plus forte, rendant plus difficile pour la Roumanie de renforcer son rôle régional stabilisateur vers le voisinage oriental et dans les Balkans occidentaux<sup>50</sup>. En revanche, cette crise de l'Union a généré des déclarations claires de soutien au Traité constitutionnel de la part des dirigeants roumains<sup>51</sup>, ce qui est le signe d'une certaine sagesse dans une période critique pour la construction européenne et répond aux interrogations posées des responsables européens au sujet de la future position de la Roumanie au sein de l'Union<sup>52</sup>.

<sup>43</sup> Ibid. p. 48.

<sup>44</sup> Mihaela Iordache, « La Roumanie devient un pays d'immigration », *Osservatorio sui Balcani*, 28 avril 2006.

<sup>45</sup> « Perceptia opiniei publice asupra politicii externe », op. cit. dans note 42, pp. 65 et 72.

<sup>46</sup> Il y a une synchronisation évidente avec les perceptions des opinions publiques dans d'autres pays européens, membres de l'UE et de l'OTAN.

<sup>47</sup> Voir les commentaires de Mihail Ionescu, dans « Perceptia opiniei publice asupra politicii externe », op. cit. dans note 42, pp. 75-78.

<sup>48</sup> L'opinion publique roumaine a rejeté les opérations alliées au Kosovo de 1999 et contesté le soutien accordé par les autorités roumaines à l'OTAN.

<sup>49</sup> Voir le Communiqué de presse concernant la position officielle du président de la Roumanie, 30 mai 2005 (<http://www.presidency.ro/?lang=f>).

<sup>50</sup> Voir les trois articles d'Adrian Severin, « Slabiciunea UE pune Romania in pericol », *Ziua*, 24 mai, 31 mai et 7 juin 2005.

<sup>51</sup> Voir l'entretien avec le président de la Roumanie publié dans *Le Figaro*, le 21 novembre 2005.

<sup>52</sup> Voir les positions exprimées à Bucarest le 20 avril 2006 par l'eurodéputé allemand Hartmut Nassauer, président du groupe CDU/CSU du Parlement européen, à l'occasion du débat « Progresele Romaniei in pragul publicarii Raportului de monitorizare al Comisiei Europene », publié dans *Revista 22*, n. 843, le 5 mai 2006.



### 2.3 Intégration européenne et/ou coopération sous-régionale ?

L'acceptation de la candidature roumaine d'adhésion à l'UE et à l'OTAN a constitué un facteur externe essentiel dans la dynamique de transition roumaine. En optant pour l'intégration à l'Union au début des années 1990, la Roumanie était déterminée à vaincre les obstacles internes – politiques, économiques, sociétaux (la question des minorités, notamment) – et, en même temps, à résoudre et à surmonter les déficits et les dilemmes en matière de sécurité sous-régionale.

L'Union a eu cependant à l'égard de la Roumanie une attitude très nuancée ; sa bienveillance a du reste été soulignée et déplorée par l'un des meilleurs experts étrangers de la problématique roumaine, le professeur britannique Tom Gallagher. « il est clair que les critères exigeant une transformation interne en un système démocratique, fondé sur la loi et authentiquement orienté vers l'économie de marché n'ont pas été pris très au sérieux, car sinon la Roumanie et la Bulgarie n'auraient jamais parcouru le chemin tracé par l'Union de 2000 à 2005 », a-t-il souligné<sup>53</sup> ; l'Union européenne (et l'Alliance atlantique) ont finalement évité le piège des conditions draconiennes pour les performances internes, privilégiant plutôt les arguments géostratégiques. Selon le même auteur, « l'importance que l'Union accorde aux préoccupations stratégiques et géographiques explique pourquoi elle a tenu à intégrer la Roumanie, dont les dirigeants ont généralement été incapables – à moins qu'ils ne l'aient pas voulu – d'entreprendre un programme de réformes »<sup>54</sup> ; même si l'on

peut partager ce scepticisme, il faut admettre que le processus de préparation à l'adhésion à l'UE et à l'OTAN a encouragé une conduite démocratique et réformatrice dans les affaires internes, y compris dans la lutte contre la corruption, et un comportement stabilisateur dans les politiques régionales, notamment celles relatives au dossier balkanique.

Ainsi, contrainte par les critères de Copenhague de décembre 1993 et ceux de l'étude de l'OTAN sur l'élargissement, la Roumanie, tentée à un moment donné par une « échappée en solitaire » au niveau régional<sup>55</sup>, notamment balkanique, a mené une politique très active focalisée sur le développement de la coopération sous-régionale. Les autorités de Bucarest ont finalement perçu cette coopération comme une modalité supplémentaire de l'intégration européenne, voire comme une phase transitoire vers l'UE.

La Roumanie a également adopté une politique de bon voisinage en signant des traités d'amitié et de coopération avec la Hongrie, l'Ukraine, la Bulgarie, la République fédérale de Yougoslavie/Serbie-et-Monténégro et en développant une relation spéciale de rapprochement avec la Moldavie<sup>56</sup>. Plus de dix ans après la signature du traité bilatéral entre la Roumanie et la Hongrie, la pierre angulaire de cette politique de voisinage, qui a un impact très positif sur la politique interne de la Roumanie, semble être sa réconciliation avec la Hongrie dans le cadre d'un partenariat stratégique bilatéral. Inspirée du modèle franco-allemand, la première réunion commune des gouvernements hongrois et roumain, qui a eu lieu le 25 octobre 2005 à Bucarest, est le signe évident de la maturation de ce partenariat<sup>57</sup>.

<sup>53</sup> Tom Gallagher, op. cit. dans note 16.

<sup>54</sup> Idem.

<sup>55</sup> Gheorghe Ciascai, « Consecintele extinderii NATO asupra securitatii in Europa de Sud-Est », *Gandirea militara romaneasca*, n. 1/1999.

<sup>56</sup> Un débat concernant la langue de ce traité bilatéral a retardé sa signature, Bucarest insistant pour que le texte soit rédigé uniquement en roumain, et Chisinau exigeant qu'il le soit en roumain et en moldave, malgré la similitude entre les deux langues.

<sup>57</sup> Voir le Communiqué de presse conjoint du gouvernement de la Roumanie et du gouvernement de la République de la Hongrie, du 20 octobre 2005 (<http://www.gov.ro/presa>).

Si l'on complète le tableau de cette évolution des relations roumano-hongroises avec les initiatives de coopération tripartite<sup>58</sup> et multinationale<sup>59</sup> auxquelles la Roumanie participe actuellement dans son voisinage, la politique roumaine de sécurité régionale apparaît extrêmement complexe à tous les égards, que ce soit politique, économique, social, militaire et, même, écologique.

Cette coopération s'est progressivement focalisée sur la sous-région qui demandait le plus d'attention, à savoir l'Europe du Sud-Est (les Balkans)<sup>60</sup>, une fois surmontées les réticences à admettre l'appartenance aux Balkans<sup>61</sup>. Cependant, l'accent mis sur la préparation à l'intégration européenne et la discrétion de ses démarches régionales ont donné l'impression aux observateurs extérieurs d'un engagement plutôt mitigé de la Roumanie dans son voisinage<sup>62</sup>. Mais finalement, pas à pas, dans le contexte de l'évolution du climat de sécurité post-11 septembre en Europe et dans le monde ainsi que des progrès du processus d'adhésion à l'OTAN et à l'UE, la Roumanie a commencé, comme l'ont remarqué certains experts européens, à intensifier ses efforts de coopération au-delà des Balkans occidentaux vers l'espace de l'Europe orientale resté en dehors des deux organisations,

y compris la région élargie de la mer Noire<sup>63</sup>.

## 2.4 Conclusion

Dès que la Roumanie aura atteint son objectif stratégique d'intégration européenne en adhérant à l'Union en 2007<sup>64</sup>, elle maîtrisera probablement mieux les dilemmes stratégiques et identitaires que nous venons d'analyser et intensifiera encore son activisme régional. Sur ce nouveau pas de la Roumanie vers l'Europe, on parle souvent à Bucarest de la transition de l'état de *consommateur/importateur* à celui de *fournisseur/exportateur* de sécurité vers les deux régions voisines.

« Nous avons l'obligation de devenir un exportateur de démocratie vers les pays des Balkans occidentaux et ceux du bassin de la mer Noire »<sup>65</sup>, déclarait le président de la Roumanie en juillet 2005. Reste à savoir comment cet activisme s'inscrira dans les politiques de l'Union concernant ces régions, voire l'élargissement/Processus de Stabilisation et d'Association/agenda de Thessalonique et la Politique européenne de voisinage à l'égard des NEI de l'Europe de l'Est.

<sup>58</sup> Roumanie-Moldavie-Ukraine, Roumanie-Pologne-Ukraine, Roumanie-Bulgarie-Serbie-et-Monténégro, Roumanie-Bulgarie-Grèce, Roumanie-Bulgarie-Turquie, Roumanie-Hongrie-Union Serbie-et-Monténégro, Roumanie-Bulgarie-Serbie-et-Monténégro. Voir les données du ministère roumain aux affaires étrangères (<http://www.mae.ro/index.php>).

<sup>59</sup> Initiatives politiques, économiques et militaires auxquelles participe la Roumanie : Processus de Coopération en Europe du Sud-Est (PCESE), Initiative de Coopération en Europe du Sud-Est (ICESE), Initiative centre-européenne (ICE), Organisation de la Zone de Coopération économique de la mer Noire (OZCEMN), Accord de libre-échange centre-européen (ALECE), Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud-Est, Initiative de l'OTAN pour l'Europe du Sud-Est (IESE), Conférence des ministres de la défense de l'Europe du Sud-Est (SEDM), Force multinationale de paix en Europe du Sud-Est (FMPESE-SEEBRIG), Coopération des Nations d'Europe centrale au soutien de la paix (CENCOOP), Groupe de coopération navale dans la mer Noire (BLACKSEAFOR), Bataillon « Tisa » et SHIRBRIG. Voir *Cartea Alba a Securitatii si Apararii Nationale*, Bucaresti, 2004.

<sup>60</sup> Voir Ralitzia Dimtcheva, « La Bulgarie et la Roumanie dans le Pacte de stabilité », *Occasional Paper* n. 41, IESUE, Paris, janvier 2003, p. 6.

<sup>61</sup> Dimitar Bechev, « Contested Borders. Contested Identity: the Case of Regionalisation in Southeast Europe », *Southeast Europe and Black Sea Studies*, vol. 3, No 3/2003, p. 87.

<sup>62</sup> Conclusions de l'auteur suite à des entretiens avec des experts européens et des Balkans pendant ses stages de recherche effectués à Rome et à Paris à l'automne de 2004 et au printemps 2006.

<sup>63</sup> Voir Michael Emerson, « The Black Sea as Epicentre of the EU's Earthquake », *CEPS Policy Brie*, n. 79/July 2005, et Dov Lynch, « Why Georgia matters », *Chaillot Paper* n. 86, IESUE, Paris, février 2006, pp. 54-55.

<sup>64</sup> Voir le rapport sur la Bulgarie et la Roumanie présenté par la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil de l'UE, le 16 mai 2006.

<sup>65</sup> Intervention du président roumain, Traian Basescu, à la Conférence « Europa ca promotor al democratiei » organisée par Societatea Academica Romana, le 5 juillet 2005, Communiqué de presse, Bucarest (<http://www.presidency.ro/?lang=fr>).

## Boucler le foyer crisogène des Balkans occidentaux

L'Union a rencontré bien des obstacles institutionnels et politiques avant de pouvoir proposer une approche efficace de la crise qui a éclaté dans les Balkans après la fin de la guerre froide. Les divergences entre les principaux intervenants européens ont entravé la tentative de l'Union de maîtriser l'éclatement de la Yougoslavie pendant sa phase initiale<sup>66</sup>. Le lent processus de maturation politique de l'Union a permis au moins à la fin des années 1990 d'envisager une véritable stratégie européenne destinée à gérer le dossier balkanique. La crise du Kosovo du printemps 1999 a aidé l'UE à franchir le Rubicon et à passer d'une approche plutôt réactive à une approche proactive vis-à-vis Balkans<sup>67</sup>. Les initiatives européennes visant plus particulièrement les Balkans occidentaux – le Processus de Royaumont, le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, le PSA/le programme CARDS, l'intensification des activités et des actions politico-diplomatiques des représentants spéciaux de l'Union dans la région, les opérations européennes, militaires et civiles, de gestion des crises de Bosnie-Herzégovine et d'ARYM – sont désormais inscrites dans le cadre d'une vision européenne intégrée dont l'objectif final a été établi en marge du Conseil européen de Thessalonique de juin 2003 : « L'UE réaffirme son soutien sans équivoque à la perspective européenne qui s'offre aux pays des Balkans occiden-

taux. L'avenir des Balkans est dans l'Union européenne »<sup>68</sup>.

L'adhésion de la Slovénie à l'Union le 1<sup>er</sup> mai 2004, la perspective de l'intégration de la Roumanie et de la Bulgarie le 1<sup>er</sup> janvier 2007 et les décisions prises récemment par les dirigeants européens sur l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie et la Croatie confirment la logique intégrationniste énoncée à Thessalonique ; ces évolutions révèlent néanmoins une grille de lecture plus réaliste à l'égard de l'espace balkanique, qui vise l'encercllement du foyer conflictuel de la région, et l'europanisation progressive des Balkans, voire d'intégration européenne à long terme.

En dépit du succès de la stratégie de l'UE et de l'OTAN pour « boucler » et stabiliser les Balkans occidentaux, les défis à relever demeurent très nombreux. Cette partie des Balkans peut en effet encore se fragmenter, et la tentation nationaliste subsiste dans nombreux pays<sup>69</sup>. Et même si la question du Kosovo paraît la plus brûlante, d'autres dossiers ne sont pas moins compliqués, comme les arrangements de la séparation entre la Serbie et le Monténégro après le referendum du 21 mai 2006. La gouvernance dans la région est souvent faible, minée par la corruption<sup>70</sup> et vulnérable au crime organisé<sup>71</sup> ; la pauvreté persiste toujours en dépit des efforts de rattrapage des économies locales historiquement moins

<sup>66</sup> Voir l'article réquisitoire de Pierre Du Bois, « L'Union européenne et le naufrage de la Yougoslavie », *Relations internationales*, n. 104/2000.

<sup>67</sup> Voir Stefan Lehne, Has the 'Hour of Europe' come at last? The EU's strategy for the Balkans, dans « The Western Balkans: moving on », *Chaillot Paper* n. 70, IESUE, Paris, octobre 2004, pp. 111-123, et Gheorghe Ciascai, op. cit. dans note 8, p. 33.

<sup>68</sup> Sommet UE-Balkans occidentaux, Déclaration, Thessalonique, 21 juin 2003, ([http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/misc/76334.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/misc/76334.pdf)).

<sup>69</sup> Voir Jacques Rupnik, The demise of Balkan nationalisms? A sceptical view, « The Western Balkans: moving on », *Chaillot Paper* n. 70, IESUE, Paris, octobre 2004, pp. 99-107, et Michel Foucher, *Le Monde*, 5 juin 2006.

<sup>70</sup> Transparency International, « Corruption and the EU Accession Process », Background paper, 2005-2006 (<http://www.transparency.org>).

<sup>71</sup> Voir les rapports de 2004 et 2005 de la Commission européenne sur les progrès de la Roumanie et de la Bulgarie.

développées<sup>72</sup>. Les risques tels que la prolifération des réseaux du crime organisé interne et transfrontalier<sup>73</sup> sont favorisés par les retards de la réforme de l'appareil policier et judiciaire ; enfin, la lenteur de la réforme des forces armées, surtout en ce qui concerne les contrôles civils et démocratiques, est toujours d'actualité<sup>74</sup>. Bref, les défis de sécurité qui persistent dans les Balkans occidentaux sont de toute nature – politique, économique, sociétale et, dans une moindre mesure, militaire – mais ils pourraient bien déborder de la région et atteindre le territoire de l'Union européenne. Il n'est donc pas surprenant que la Stratégie européenne de sécurité mentionne les Balkans parmi les sources majeures d'inquiétude pour l'Europe et indique que « Rétablir la bonne gestion des affaires publiques dans les Balkans, promouvoir la démocratie et permettre aux autorités de la région de s'attaquer à la criminalité organisée constituent l'un des moyens les plus efficaces pour lutter contre ce fléau au sein même de l'UE »<sup>75</sup>.

Tout en gardant à l'esprit la sécurité régionale et l'objectif de l'Union dans les Balkans occidentaux – pourquoi pas leur intégration à l'Europe – on peut admettre qu'un pays candidat à l'adhésion, situé dans le voisinage immédiat, comme la Roumanie, pourrait contribuer de manière spécifique à la stabilisation de la région et à l'approche « holistique »<sup>76</sup> de l'Union dans la région. Tout d'abord, nous avons considéré l'aire potentielle de manifestation et de dissémination des défis rémanents dans la région ; nous avons ensuite examiné l'implication d'acteurs internes et externes autres que l'UE ; enfin, nous avons sélectionné trois domaines où les contributions

de la Roumanie peuvent contribuer à améliorer l'approche de l'UE :

- La poursuite et la mise en œuvre de la stratégie de Thessalonique relative à l'intégration des Balkans occidentaux à l'Europe ; compte tenu de l'expérience acquise pendant les négociations et les préparatifs pour l'intégration de la Roumanie et sa qualité de futur membre de l'Union, nous avons imaginé une meilleure utilisation des réseaux de coopération régionale et des contributions des membres nouveaux ou anciens de l'Union de la région dans ce domaine.
- Une coordination plus étroite de l'Union avec les autres acteurs impliqués dans la région, notamment avec l'OTAN, l'ONU et avec les initiatives de coopération sous-régionale.
- L'adaptation des missions de gestion des crises, menées par l'Union dans les Balkans occidentaux, à la dynamique politique et de sécurité de la région.

### 3.1 L'intégration européenne et son impact sur la sécurité régionale

En dépit du malaise que suscite l'élargissement en Europe, notamment en ce qui concerne les Balkans occidentaux<sup>77</sup>, la question de la poursuite du processus amorcé à Thessalonique doit continuer d'être posée<sup>78</sup>. Qu'il s'agisse des conclusions du Conseil du 12 décembre 2005 (« Le Conseil a estimé que le document de Stratégie pour l'élargissement 2005 constitue une bonne

<sup>72</sup> Daniel Daianu, « South-Eastern Europe revisited: can economic decline stopped? », *Occasional Paper* n. 21, WEUISS, Paris, octobre 2000.

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> Voir Daniela Heimerl, « Serbie-et-Monténégro 2004-2005. Le pays des contradictions », *Le courrier des pays de l'Est* n. 1050, juillet-août, 2005, p. 217.

<sup>75</sup> « Une Europe sûre dans un monde meilleur », *Stratégie européenne de sécurité*, IESUE, Paris, 2003, p. 13.

<sup>76</sup> Voir Dimitrios Triantaphyllou, Les Balkans entre stabilisation et adhésion, dans « Partenaires et voisins : une PESC pour une Europe élargie », *Cahier de Chaillot* n. 64, IESUE, Paris, septembre 2003, p. 74.

<sup>77</sup> Voir les réticences des autorités françaises à l'égard de la reconnaissance du statut de candidat pour l'ARYM avant le Conseil européen de décembre 2005.

<sup>78</sup> Voir l'excellente analyse « EU politics: Closing the door on the Western Balkans? », *Economist Intelligence Unit*, 17 avril 2006.

base pour la suite de travaux sur l'élargissement qui doivent se poursuivre en 2006 »<sup>79</sup>), de la déclaration des ministres européens des affaires étrangères à l'occasion de leur réunion informelle (réunion « Gymnich ») des 10 et 11 mars dernier de Salzburg (« l'avenir des Balkans occidentaux est dans l'Union européenne »<sup>80</sup>), ou encore de la récente affirmation de Javier Solana (« Je soutiens fortement une perspective européenne claire pour la région des Balkans occidentaux. C'est dans notre intérêt ainsi que dans celui des pays de la région »<sup>81</sup>), les Européens semblent bien avoir pris conscience de l'impact décisif du projet européen sur la stabilité et le développement de la région.

Ces positions encourageantes, la conditionnalité inscrite dans la stratégie de la Commission, la notion de « capacité d'assimilation » apparue après les référendums français et néerlandais et le scepticisme des experts vis-à-vis des capacités de certains pays des Balkans occidentaux à remplir ces conditions<sup>82</sup> sont autant de pistes nouvelles d'action susceptibles de stabiliser les pays de la région et de clarifier leur route vers l'Union. Dans ce sens, il y a dans l'approche des Balkans occidentaux par la Roumanie des éléments désormais banals mais fondés sur son expérience et les deux volets du processus d'intégration européenne de cette région énoncés par l'Union<sup>83</sup> : le soutien à l'adhé-

sion pleine à l'Union de tous pays de la région et le renforcement de la coopération régionale<sup>84</sup>.

Un pays de la région qui vient d'achever ses négociations d'adhésion et qui a le même *background* historique, social et culturel que les Balkans occidentaux dispose sans aucun doute d'un savoir-faire lui permettant de soutenir les deux volets de l'intégration européenne de cette région. C'est un aspect que le Premier ministre roumain a récemment souligné : « La Roumanie va agir de manière énergique, loyale et solidaire au sein de l'Union [...] Et dans ce contexte, une preuve concrète est la contribution qu'elle apporte déjà au développement de la région de l'Europe du Sud-Est, en conformité avec la politique de l'Union européenne »<sup>85</sup>. On peut ainsi s'attendre à ce que les enseignements que la Roumanie et la Commission ont tirés des négociations contribuent à la mise en œuvre des « feuilles de route » définies par la Communication de la Commission du 9 novembre 2005 concernant la stratégie de l'élargissement vers les Balkans occidentaux<sup>86</sup> ; en outre, une priorité de la politique étrangère et de sécurité de la Roumanie est une implication plus forte avec d'autres pays membres locaux dans le processus d'approfondissement de la coopération sous-régionale, qui contribuerait à la stabilisation régionale et à la mise en place d'une plate-forme pour l'intégration européenne des pays des Balkans occidentaux<sup>87</sup>.

<sup>79</sup> Communiqué de Presse, 2700<sup>ème</sup> session du Conseil, Affaires générales et relations extérieures, 12 décembre, p. 12.

<sup>80</sup> Salzburg EU/Western Balkans Joint Press Statement, 11 mars 2006.

<sup>81</sup> Javier Solana, « A European Future for the Balkans », *EuroFuture*, Spring 2006, pp. 8-9.

<sup>82</sup> Kanchev, R., *The Western Balkans Security Agenda: Short and Mid-Term Prospects*, Western Security Sector Reform Conference, Marshall Center, 20-23 septembre 2005.

<sup>83</sup> Voir Judy Batt, « Introduction: the stabilisation/integration dilemma », in « The Western Balkans: moving on », *Chaillot Paper* n. 70, IESUE, octobre 2004, p. 10, et Antonio Missiroli, « L'Union et l'évolution de ses voisinages : stabilisation, intégration et partenariat », in « Partenaires et voisins : une PESC pour une Europe élargie », *Cahier de Chaillot* n. 64, IESUE, septembre 2003, pp. 9-30.

<sup>84</sup> *Strategia de Securitate Nationala a Romaniei – Romania Europeana, Romania Euro-atlantica. Pentru o viata mai buna, intr-o tara mai sigura, democratica si prospera* (<http://www.presidency.ro>).

<sup>85</sup> Discours du Premier ministre roumain, Calin Popescu-Tariceanu, à la réunion commune des deux Chambres du Parlement de la Roumanie, 17 mai 2006.

<sup>86</sup> Communication de la Commission – *Document de stratégie pour l'élargissement 2005*, COM 561, 9 novembre 2005.

<sup>87</sup> Voir les objectifs de la Présidence roumaine du Processus de Coopération d'Europe du Sud-Est (mai 2004 – avril 2005) (<http://www.mae.ro>).



### L'impact de la mise en œuvre des feuilles de route pour l'adhésion ...

L'expérience roumaine et les expériences d'autres pays comme la Bulgarie et la Croatie montrent que le cercle vicieux crise et/ou conflit peut être brisé et que les pays en difficulté peuvent reprendre le processus de développement économique et rejoindre le mouvement d'intégration européenne. Ainsi a-t-on assisté à l'émergence d'une aire de stabilité autour des Balkans occidentaux, amorcée par les préparatifs demandés aux futurs pays membres de l'Union et renforcée par leur intégration à l'espace européen.

L'objectif de l'intégration européenne fixé par l'UE (et les feuilles de route afférentes) a représenté une occasion unique pour la Roumanie et les autres candidats de surmonter les obstacles de la transition et/ou les traumatismes liés à leur passé plus ou moins récent. Citons par exemple l'impulsion donnée par le processus d'intégration européenne à la résolution des dossiers des minorités nationales, notamment celui des Hongrois de Roumanie. Ce processus a eu un impact sur la signature du Traité bilatéral entre la Roumanie et la Hongrie, lequel a eu des effets positifs non négligeables sur la politique interne de la Roumanie. La réconciliation entre les deux pays et leur partenariat stratégique bilatéral semble constituer un modèle qui pourrait être partagé avec les pays des Balkans occidentaux. Dans le domaine économique, les critères imposés par l'environnement concurrentiel de l'Union ont guidé la réforme économique engagée par les pays de la région après la chute des régimes communistes dans leurs efforts de rattrapage<sup>88</sup>. De même, les fonds de pré-adhésion reçus par les programmes européens PHARE, SAPARD et ISPA ont fourni un soutien important pour faciliter la modernisation d'une économie délabrée, souffrant du sous-développement de l'agriculture et des infrastruc-

tures de transport et de communication. L'expérience acquise par la Roumanie sera certainement utile aux candidats ayant des difficultés dans ces secteurs. Il ne faut pas oublier l'impact que la perspective de l'adhésion imminente à l'UE a sur les flux des investissements étrangers. Ainsi, en 2004 et 2005, à la fin des négociations et lors de la signature du Traité d'adhésion, le niveau des investissements a été multiplié par deux en Roumanie, passant de moins de 8 milliards d'euros à 18 milliards d'euros<sup>89</sup>.

Soulignons enfin que, dans certains pays balkaniques, l'intégration jouit d'un soutien bipartisan de la classe politique et d'une certaine faveur publique. Cela contribue à réduire les clivages interethniques et la fracture entre partis politiques. Autrement dit, le processus d'intégration joue un rôle fédérateur et favorise la convergence interne, voire la réconciliation, comme en ARYM, en Croatie ou en Albanie, contribuant ainsi à la stabilisation politique de ces pays. Selon le commissaire européen à l'élargissement, Olli Rehn, « Les Balkans occidentaux sont une région où l'UE peut réellement faire la différence. La perspective d'une éventuelle adhésion est une force motrice qui a déclenché la transformation des pays balkaniques dans les Etats qui fonctionnent le mieux, avec un état de droit mieux établi et une situation économique plus favorable »<sup>90</sup>.

Selon certains observateurs, l'intégration à l'Union de toutes les entités étatiques balkaniques (dans laquelle s'inscrirait pour les Balkans le principe de subsidiarité, y compris au niveau sous-étatique) ferait progressivement émerger un système de souverainetés partagées<sup>91</sup> où les minorités seraient mieux protégées.

Globalement, on peut conclure que les conditions et les critères d'intégration imposés par l'UE ont été et demeurent un guide, une échelle d'estimation, dans la recherche de comporte-

<sup>88</sup> Daniel Daianu, op. cit.

<sup>89</sup> Voir l'étude *Western Balkans Economic Development since Thessaloniki* 2003, The Vienna Institute for International Economic Studies/WIIV, Vienna, 7 mars 2006.

<sup>90</sup> Olli Rehn, « Exporting Stability », *EuroFuture*, printemps 2006, pp. 38-39.

<sup>91</sup> Eric Chevallier, « L'OTAN et les Balkans: pistes pour une question qui se rappelle à nous », *Research Paper*, n. 13, novembre 2004, Collège de Défense de l'OTAN, Academic Research Branch, Rome ; et Wim van Meurs, « Serbia and Montenegro: One Small Steep for Mankind, One Giant Leap for the Balkans? », CAP Working Paper, Munich, mars 2002, p. 3.

ments conformes aux valeurs, aux règles et aux principes d'état de droit, y compris dans les affaires internationales, en particulier régionales. Force est d'admettre que la Roumanie a considérablement bénéficié de ce guide, notamment en ce qui concerne la réforme de l'appareil judiciaire et administratif, qui a encouragé les responsables roumains à s'attaquer au fléau de la corruption.

### ... et du renforcement de la coopération régionale

Dans ce contexte, l'influence européenne et occidentale a catalysé l'apparition d'une pléiade d'arrangements de coopération sous-régionale ayant pour but de conjurer tout risque de nouveau conflit, en dépit des réticences initiales des pays de la région à coopérer entre eux<sup>92</sup>. A travers ces initiatives émerge progressivement et de manière très opportune un régionalisme pour contrer les effets de la fragmentation de l'espace ex-yougoslave de l'après 1990, et un climat politique et institutionnel propice à la création d'un cadre sous-régional stable<sup>93</sup>, capable d'amortir les tensions dans les Balkans occidentaux et de créer une passerelle vers l'intégration européenne.

En ce qui concerne l'approfondissement de la coopération au niveau sous-régional les institutions européennes, le Conseil de l'UE et la Commission en particulier, encouragent « la coopération régionale [qui] constitue un des éléments essentiels du processus de stabilisation et d'association »<sup>94</sup>. La Commission met l'accent sur les trois volets de la coopération régionale – politique, économique et de sécurité – et la complémentarité

entre la coopération régionale et le processus d'intégration régionale.

Certes, les formules comme le PCESE, le processus SEDM, l'ICESE, les initiatives de coopération transfrontalière/les « eurorégions » et le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est<sup>95</sup> tentent de mieux répondre aux attentes, aux besoins et aux défis concrets auxquels sont confrontés les pays de la région dans leurs efforts de réforme de reconstruction des structures politiques, économiques et même sociales détruites par les guerres des années 1990. Dans l'agenda des priorités de la présidence roumaine du PCESE (mai 2004-avril 2005) figurait l'ambition d'une synergie entre ces initiatives et l'intention de focaliser le développement des projets et des réseaux de coopération régionale dans les domaines suivants : infrastructures de transport, de communication et d'énergie, commerce régional/création d'un espace de libre-échange en Europe du Sud-Est, société de l'information, protection de l'environnement et du patrimoine culturel, éducation, bon voisinage, retour des réfugiés, minorités, coopération transfrontalière, coopération parlementaire, démocratie locale, média, coopération militaire régionale, coopération dans la lutte contre le crime organisé, trafic de drogue et d'armes, terrorisme, etc.<sup>96</sup>. Selon certains analystes, la coopération régionale peut, étant donné la variété des domaines considérés et les liens avec l'intégration européenne, cette coopération peut offrir une solution aux dilemmes de la région, y compris aux aspirations de la Serbie pour un cadre général lui permettant de poursuivre ses intérêts légitimes au Kosovo<sup>97</sup>. Elle pose néanmoins un défi de taille, qui est une

<sup>92</sup> Ralitzia Dimtcheva, op. cit. dans note 60, p. 20.

<sup>93</sup> M. Jazbec, « A View from Slovenia », *Southeast European Security After the 2004 Dual Enlargement*, Institute for Political Studies of Defense and Military History, Bucharest, 2003, p. 56 ; Gheorghe Ciascai, op. cit. dans note 8.

<sup>94</sup> Conclusions du Conseil sur les Balkans occidentaux, 2728<sup>ème</sup> réunion du Conseil Relations extérieures, 15 mai 2006. Voir également la Communication de la Commission COM (2006) 27 du 27 janvier 2007, *Les Balkans occidentaux sur la voie de l'UE : renforcer la stabilité et la prospérité* et la brochure *Regional cooperation in the western Balkans – A policy priority for the European Union*, Commission européenne, Bruxelles, 2005.

<sup>95</sup> Pour une analyse plus détaillée et un inventaire complet de la coopération régionale, voir Franz Lothar Altmann, « Schemes of Regional Co-operation in Southeast Europe », *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 3, No. 1/2003, pp. 126-149, et Juliette Cristescu, « Coopérations en Europe du Sud-Est. De nouveaux espaces transnationaux », *Le Courrier des pays de l'Est*, n. 1039/2003.

<sup>96</sup> Voir les objectifs de la présidence roumaine du Processus de Coopération de l'Europe du Sud-Est, (mai 2004 – avril 2005) (<http://www.mae.ro>).

<sup>97</sup> Voir Judy Batt, « The question of Serbia », *Chaillot Paper* n. 81, IESUE, Paris, août 2005, p. 42.

tendance à la fragmentation et l'insuffisance de la coordination. Le Pacte de stabilité a parfois réussi à pallier cet inconvénient<sup>98</sup>, mais il est temps maintenant que les acteurs locaux, comme l'a souligné la Commission, se responsabilisent davantage par « une appropriation locale pleine et entière des programmes de coopération régionale et de revoir le rôle du pacte de stabilité »<sup>99</sup>. Tout en mentionnant la reprise par le PCESE de ce rôle, la Commission a suggéré que l'Union s'appuie toujours sur les anciens et nouveaux membres impliqués dans ce processus. Ces pays représentent désormais, par leur proximité géographique et culturelle, par leur participation aux initiatives régionales, ainsi que par leurs diverses capacités, des atouts régionaux pour l'Union.

Rappelons que la Roumanie a toujours soutenu transfert des responsabilités vers les acteurs locaux et l'appropriation de la coopération régionale, y compris par la rationalisation des accords et des initiatives<sup>100</sup>. En témoignent les actions qu'elle a entreprises à de multiples égards : principe d'une voix unique pour la région du PCESE<sup>101</sup> et institutionnalisation<sup>102</sup>, amélioration de la coopération régionale dans la lutte contre le crime organisé, création à Bucarest en 2000 du Centre régional de lutte contre le crime transfrontalier<sup>103</sup>, intégration de tous les acteurs locaux, y compris la Serbie-et-Monténégro et le Kosovo, dans le réseau de coopération régionale, organisation à Bucarest, le 6 avril 2006, de la réunion des premiers ministres de l'Europe du Sud-Est pour le lancement des négociations sur l'expansion de l'Accord centre-européen de libre-

échange (ACELE) vers l'Europe du Sud-Est<sup>104</sup>. Force est de constater que la Roumanie a eu vis-à-vis des Balkans occidentaux une démarche qui apportera certainement une valeur ajoutée à la politique de l'Union dans la région. Notons néanmoins que l'instauration d'une véritable culture de la coopération dans la région et d'un système de coopération multilatérale incluant tous les acteurs balkaniques exige que l'Union s'attèle aux questions sensibles comme celle des visas, qui entrave la libre circulation des personnes, ou celle de l'accès de tous pays de la région à tous programmes de l'Instrument de pré-adhésion<sup>105</sup>.

*Last but not least*, les initiatives régionales doivent éviter de devenir des institutions en soi ; leur but – assurer le rattrapage des pays balkaniques vis-à-vis de l'Europe, puis leur intégration – est transitoire<sup>106</sup>. Certains observateurs estiment que, sans une assistance clairement orientée vers l'intégration, les efforts déployés par les diverses structures de coopération régionale auront du mal à atteindre leur objectif<sup>107</sup>.

En conclusion, la perspective d'intégration européenne de tous les acteurs étatiques balkaniques et le renforcement de la coopération régionale, tout en favorisant la croissance de la stabilité et de la confiance inter-communautaire et inter-étatique, pourront favoriser l'émergence d'un contexte politique plus favorable aux négociations et, à la limite, pourraient ouvrir la voie vers une solution politico-diplomatique aux défis de sécurité rémanents tels que l'incontournable problème des frontières des Balkans occidentaux<sup>108</sup>. Pour cela, la coordination des initiatives

<sup>98</sup> Voir la convergence avec la SECI qui est désormais coordonnée également par M. Busek, le coordinateur du Pacte de stabilité.

<sup>99</sup> Voir la Communication de la Commission, op. cit. dans note 94.

<sup>100</sup> Voir *Strategia de Securitate Nationala a Romaniei – Romania Europeana, Romania Euro-atlantica. Pentru o viata mai buna, intr-o tara mai sigura, democratica si prospera* (<http://www.presidency.ro>).

<sup>101</sup> Voir les initiatives lancées pendant la présidence roumaine du PCESE, mai 2004-avril 2005.

<sup>102</sup> Voir la déclaration du ministre roumain des affaires étrangères, Mihai Razvan Ungureanu, *Gandul*, 4 mai 2006.

<sup>103</sup> Voir le site du Centre (<http://www.seccenter.org/html/index.htm>).

<sup>104</sup> Voir la déclaration du Premier ministre roumain, Calin Popescu-Tariceanu, lors du sommet des Premiers ministres de l'Europe du Sud-Est, « L'intégration de l'Europe par le développement du libre commerce dans la région », tenu à Bucarest le 6 avril 2006.

<sup>105</sup> Op. cit. dans note 78.

<sup>106</sup> Voir Gheorghe Ciascai, op. cit. dans note 8, p. 98.

<sup>107</sup> Dimitrios Triantaphyllou, Les Balkans entre stabilisation et adhésion, « Partenaires et voisins : une PESC pour une Europe élargie », *Cahier de Chaillot* n. 64, IESUE, Paris, 2003, p. 77.

<sup>108</sup> Judy Batt, op. cit. dans note 97, p. 36, et Gheorghe Ciascai, op. cit. dans note 8, p. 91.



de l'Union avec celles des autres acteurs et organisations, notamment avec l'ONU, l'OTAN ou l'OSCE, est impérative.

### *3.2 Une coordination accrue de l'UE avec d'autres acteurs*

Face aux défis de sécurité rémanents dans les Balkans occidentaux, une plus grande synergie demeure souhaitable entre tous les acteurs impliqués dans le processus de stabilisation post-conflit. Cette synergie est vitale pour répondre de manière appropriée à la question complexe que représente la combinaison des défis sociaux, économiques et politiques, et pour réduire les redondances entre les actions des différents acteurs.

Pour répondre aux défis et aux besoins locaux, il faut plutôt penser à renforcer le modèle d'action complémentaire et coordonnée au sein duquel les initiatives de l'UE, les efforts locaux mentionnés, ceux de l'ONU, de l'OTAN, et d'autres acteurs trouveront des appuis réciproques.

La coordination entre les actions de l'UE et de l'OTAN en 2001 pour gérer la crise survenue en ARYM a révélé l'impact décisif d'une approche concertée entre les acteurs extérieurs. Les responsables roumains affirment fréquemment la nécessité de cette concertation, qu'ils ont soutenue par leurs propres actions. Ainsi, l'OSCE, dont la présidence était exercée par la Roumanie en 2001, a également participé aux initiatives concertées relatives à l'ARYM, qui se sont conclues par la signature de l'Accord d'Ohrid en août 2001. En outre, la coopération UE-Conseil de l'Europe devrait s'améliorer, notamment par un soutien accru de l'Union pour les formules de coopération transfrontalière/eurorégions lancées sous l'égide du Conseil de l'Europe<sup>109</sup>. Il faut mentionner que la Roumanie a déjà une expérience importante dans ce domaine par le développement de trois euro-régions avec les pays de l'Europe du Sud-Est, dont deux concernent la Serbie.

#### **Une coordination nécessaire avec l'ONU**

En ce qui concerne la coordination entre les actions de l'Union et celles de l'ONU dans les Balkans, la Stratégie européenne de sécurité, qui soutient les institutions onusiennes ainsi que les arrangements convenus entre les deux organisations en septembre 2003, offre un cadre approprié à des initiatives convergentes, notamment à l'égard du Kosovo. La coopération instaurée par les deux organisations en Bosnie-Herzégovine après la signature des Accords de Dayton constitue un modèle pratique qui peut être utilisé à l'avenir dans le cas du Kosovo.

Au début des négociations, la concertation sur l'avenir du statut de Kosovo a été réelle et facilitée par la perspective européenne ouverte pour les deux parties. Mais, au fur et à mesure des évolutions et des progrès des négociations entre les autorités de Belgrade et les responsables albanais de Pristina, menées à Vienne grâce à la médiation de l'Envoyé spécial du Secrétaire général de l'ONU et avec le soutien du Haut Représentant de l'UE, une reprise graduelle de certaines tâches de la MINUK par l'UE, déjà impliquée dans l'administration de la province, semble se profiler. L'hypothèse d'un renforcement de l'engagement de l'Union au Kosovo a d'ailleurs été incluse dans le rapport de l'ambassadeur Kal Eide au Secrétaire général de l'ONU à l'automne 2004<sup>110</sup> et, dans ce cas, une coopération accrue entre les deux organisations s'impose.

#### **Une meilleure synchronisation avec l'OTAN**

L'Approche concertée de l'UE et de l'OTAN pour les Balkans occidentaux, adoptée le 29 juillet 2003 par le Conseil de l'Atlantique Nord et le Comité politique et de Sécurité de l'UE, a consacré une formule de coordination déjà lancée dans les années 1990, en particulier pour la crise du Kosovo. Quelques actions convergentes – reprise de la mission otanienne de gestion des crises en ARYM par le lancement de l'opération européenne Concordia en mars 2003, organisation de la Conférence

<sup>109</sup> Judy Batt, op. cit. dans note 97, p. 48, et Gheorghe Ciascai, op. cit. dans note 8, p. 87.

<sup>110</sup> Voir M. Bickel, « Kosovo : l'Union européenne va-t-elle remplacer les Nations Unies ? », *IWPR*, 14 octobre 2004.

sur les mesures de sécurité des frontières balkaniques à Ohrid en mai 2003 et relais de l'opération otanienne en Bosnie-Herzégovine par l'opération EUFOR/Althea de l'UE – constituent des preuves concrètes de la mise en place d'une concertation.

Les Accords « Berlin plus » et le partenariat stratégique assurent déjà des mécanismes de consultation et de planification entre institutions, qui favorisent une meilleure concertation, notamment sur les aspects opérationnels. Mais, pour réussir, l'entreprise conjointe doit tout d'abord pouvoir compter sur la cohérence, la compatibilité, la coordination et la convergence entre les stratégies et la politique balkanique de chaque organisation<sup>111</sup>. En qualité de membre de l'OTAN et de futur membre de l'Union, la Roumanie qui contribue déjà de manière significative à l'opération Althea et aux autres opérations européennes et alliées dans les Balkans (voir chapitre 5.2) attache une importance particulière à la concertation entre l'Union et l'Alliance dans les théâtres d'opération balkaniques.

Une question délicate, révélée par l'expérience de la Roumanie<sup>112</sup>, sur laquelle les responsables des deux organisations, des Etats-Unis et des pays membres de l'Union doivent se pencher, est la propension à enfermer les acteurs balkaniques dans des carcans de loyauté pro-européenne ou pro-atlantiste. Le cadre conceptuel et institutionnel créé par « l'approche concertée » entre l'Alliance et l'Union européenne devrait atténuer cette tendance, qui risque d'entraver le redressement de la coopération régionale et l'apaisement des rivalités inter-étatiques et inter-communautaires.

Les domaines de coopération mentionnés dans « l'approche concertée » – prévention des conflits et gestion des crises, réforme du secteur de la défense et de la sécurité, renforcement de l'état de droit, menace du terrorisme, sécurité et gestion

des frontières, maîtrise des armements et élimination des armes de petit calibre<sup>113</sup> – sont fondamentaux pour assurer la stabilisation. Reste à savoir si cette liste est complète. Existe-t-il d'autres domaines où la capacité d'agir de l'Union et de l'OTAN peuvent se concerter, voire se compléter ? Comme l'a précisé un ancien représentant spécial de l'UE dans la région, dans l'intérêt de la stabilité régionale, l'approche concertée OTAN-UE devrait toujours accorder une place particulière au renforcement des instruments politiques de règlement préventif des conflits<sup>114</sup>.

En outre, l'UE et l'OTAN devraient centrer davantage leurs politiques et leurs actions concertées pour les Balkans sur trois éléments: harmonisation entre les processus d'élargissement de ces deux organisations ; complémentarité des politiques d'assistance pour la reconstruction et la stabilisation ; synchronisation des opérations de gestion des crises dans les Balkans compte tenu de l'extension des champs d'action de l'OTAN<sup>115</sup>.

### 3.3 *L'adaptation des missions européennes de gestion des crises*

En comparaison avec le modèle otanien de gestion de crises, fondé sur les aspects militaires, la doctrine *sui generis* utilisée par l'Union dans ses missions de gestion de crises dans les Balkans occidentaux a tenté de répondre à la spécificité de la phase de stabilisation post-conflit. A présent, l'Union européenne semble mieux outillée pour cette tâche parce que la valeur ajoutée de l'UE réside précisément dans sa capacité à conjuguer toutes les facettes de l'action internationale<sup>116</sup>. Dans ce contexte, l'Union doit jouer le rôle primordial en ce qui concerne la gestion du processus de stabilisation des Balkans occidentaux,

<sup>111</sup> Jean Dufourcq, intervention introductive à la conférence « Relations OTAN-UE », Collège de Défense de l'OTAN, Rome, 4-5 novembre 2004.

<sup>112</sup> Adrian Severin, op. cit. dans note 28.

<sup>113</sup> Voir le communiqué de presse no 11605/03 du Conseil de l'UE du 29 juillet 2003 (<http://europa.eu.int>).

<sup>114</sup> Carl Bildt, *La politique de sécurité et de défense de l'UE: les cinq premières années*, IESUE, Paris, 2004, p. 195.

<sup>115</sup> Gheorghe Ciascai, op. cit. dans note 8, p. 100.

<sup>116</sup> Javier Solana, « Préface », *La politique de sécurité et de défense de l'UE: les cinq premières années*, IESUE, Paris, 2004, p. 8.

perspective qui est désormais partagée par les autorités roumaines.

Certes, l'opération Althea demeure la priorité étant donné ses dimensions et son soutien aux efforts du RSUE/HRSG concernant la mise en place de l'accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine et la garantie du bon fonctionnement de l'administration bosniaque. Le dernier rapport semestriel présenté par la présidence confirme l'importance de la présence des forces militaires européennes pour garantir un niveau de sécurité approprié. Le rapport souligne également la nécessité d'une action convergente entre les cinq composantes de la présence européenne – Althea, MPUE, RS/HR, MSUE et Délégation de la Commission.

Mais, compte tenu des évolutions de sécurité dans la région et profitant de la coordination avec les opérations otaniennes toujours présentes dans la région, les actions et les missions européennes devraient désormais s'atteler aux domaines institutionnels et structurels, comme la réforme du secteur de sécurité, y compris l'appareil de police et la gestion des frontières. Les documents récemment approuvés par le Conseil, concernant notamment la coordination civilo-militaire, la planification globale et la réforme du secteur de la sécurité dans le cadre de la PESD<sup>117</sup>, offrent à l'Union des outils très utiles pour ses missions actuelles et futures dans les Balkans occidentaux.

La présidence autrichienne du Conseil s'est déjà donné comme objectif dans le cadre de la PESD de soutenir la réforme du secteur de la sécurité dans les Balkans occidentaux. Les pays voisins, membres ou candidats, les plus avancés dans ce domaine ont une responsabilité accrue et un rôle important à jouer. Le ministre roumain de la défense Teodor Atanasiu a récemment souligné que « La Roumanie soutient la mise en œuvre des propositions formulées par la présidence autri-

chienne visant le renforcement du rôle de l'UE dans la réforme du secteur de sécurité dans les Balkans de l'Ouest »<sup>118</sup>.

Cette déclaration s'inscrit dans l'approche exprimée par la Roumanie depuis quelque temps et qui s'est déjà concrétisée par une offre d'assistance pour la réforme du secteur de sécurité dans les Balkans occidentaux, en l'occurrence les pays de l'ex-Yougoslavie<sup>119</sup>. Cette approche pourrait être coordonnée avec celles, comparables, que développent les pays membres situés à proximité des Balkans occidentaux comme l'Autriche, la Grèce ou la Hongrie. Il convient de noter à cet égard que, depuis 2003, la Roumanie développe une coopération avec la Hongrie ainsi qu'avec la Serbie-et-Monténégro ; cette coopération tri-latérale comprend le transfert d'expérience et de savoir-faire pour la reprise des acquis communautaires, la gestion et la surveillance des frontières, la prévention et la gestion des catastrophes ou la participation de la Serbie comme observateur aux activités du Bataillon mixte roumano-hongrois et du Bataillon de génie Tisa (voir chapitre 5.3)<sup>120</sup>. Cette coopération étant relativement flexible, elle peut également comprendre la réforme de la sécurité, notamment la défense et les questions JAI (Justice et affaires intérieures).

Enfin, face à la faiblesse des autorités du Kosovo (MINUK et autorités locales) dans la lutte contre le crime organisé, l'UE peut réfléchir à l'amélioration de son rôle au sein de la MINUK, en reprenant éventuellement toutes les responsabilités relevant de la police. Le cas de figure bosniaque, dans lequel, en janvier 2003, l'Union a pris le relais de l'ONU en matière de police peut servir d'exemple. La Roumanie, qui fournit toujours des contingents de police et de gendarmerie à la mission onusienne, est bien placée pour soutenir une opération de police de l'Union, notamment avec le Centre régional de lutte contre le crime transfrontalier de Bucarest. Il faut avoir à l'esprit que la

<sup>117</sup> Voir les Conclusions de la Présidence britannique du Conseil de l'UE, des 15 et 16 décembre 2005 et les priorités de la Présidence autrichienne pour le premier semestre 2006.

<sup>118</sup> Voir la déclaration du ministre de la défense de la Roumanie, M. Teodor Atanasiu, à l'occasion de la réunion du Conseil Affaires générales et Relations extérieures avec la participation des ministres de la défense, 15 mai 2006 (<http://ue.mae.ro/index.php?lang=ro&id=31&s=9244>).

<sup>119</sup> *Carta Alba a Securitatii si Apararii Nationale*, Bucaresti, 2004, p. 4.

<sup>120</sup> Voir <http://www.mae.ro/index.php?unde=doc&id=7281&idlnk=1&cat=3>.

stabilité dans les Balkans demeure une priorité stratégique de la Roumanie qui, à plusieurs occasions, s'est impliquée dans les actions menées par l'Union pour stabiliser la région, aux niveaux aussi bien politique que militaire (voire chapitre 5.2).

### 3.4 Conclusion

Les principes de la logique d'intégration européenne des Balkans occidentaux, énoncés par l'agenda de Thessalonique, restent à mettre en œuvre, tant au niveau régional qu'au niveau européen. Sans le soutien des pays de l'UE et des institutions communautaires, il est difficilement concevable de sortir du cercle vicieux de sous-développement économique et d'insécurité. Le report à une date indéterminée de leur intégration ne fera qu'aggraver l'instabilité dans les Balkans et reculer le processus de démocratisation.

Dans ce cadre, les membres locaux, actuels et futurs de l'Union pourraient jouer un rôle renforcé et la coopération régionale doit être encouragée.

La Roumanie montre par son engagement qu'en appliquant le principe du partage du fardeau et en rationalisant les efforts, les pays de la région pourraient articuler davantage leur contributions politiques, économiques et sécuritaires autour de leur proximité balkanique et devenir de véritables fournisseurs de sécurité dans cette région. En participant aux initiatives de coopération régionale – eurorégions et formules trilatérales –, en contribuant de manière significative aux opérations de gestion des crises menées par l'Union dans la région, en offrant une assistance dans les divers domaines de la réforme visant l'intégration européenne, la Roumanie démontre qu'en dépit de ses propres difficultés, elle est en mesure au sein de l'Union d'assumer ses responsabilités vis-à-vis des Balkans occidentaux. Le chemin qu'elle a parcouru depuis la fin de la guerre froide jusqu'à sa très prochaine adhésion à l'UE peut être considéré comme une *success story* pouvant inspirer et stimuler ses voisins des Balkans.

## Un pont vers le voisinage oriental de l'Union

**S**i la politique de la Roumanie dans les Balkans occidentaux est d'ores et déjà bien définie et sa contribution aux nombreuses actions menées par l'Union significative, la définition d'une politique cohérente de Bucarest à l'égard de son voisinage oriental s'est révélée plus difficile. Le recul stratégique de la Russie post-communiste et l'apparition à ses frontières orientales de deux nouveaux Etats – dont l'un a une population majoritairement roumanophone – ont placé la Roumanie face à une situation compliquée mais plutôt favorable à la protection de ses intérêts. Mis à part la signature au milieu des années 1990 du traité bilatéral avec l'Ukraine et deux initiatives de coopération trilatérale désormais oubliées<sup>121</sup>, la diplomatie roumaine, concentrée sur les dossiers européens, a été de nature surtout réactive vis-à-vis de l'ancien espace soviétique. Par ailleurs, la signature précipitée, le 5 avril 1991, du Traité entre la Roumanie et l'URSS moribonde de Gorbatchev a influencé la politique orientale de la Roumanie pour la décennie suivante tant avec la Russie post-soviétique qu'avec ses partenaires occidentaux<sup>122</sup>.

Tout en respectant les règles et les principes de bon voisinage, depuis sa demande de candidature à l'OTAN et à l'UE, Bucarest a préféré une conduite prudente. En dépit des pressions des milieux nationalistes qui demandaient une politique plus musclée, c'est une combinaison de sagesse et de lassitude qui a guidé sa diplomatie roumaine dans la gestion de ses intérêts. En s'alignant sur les approches occidentales, en l'oc-

currence la PESC et la PEV émergente, le CPEA/PpP, le Conseil OTAN-Russie, et la Commission OTAN-Ukraine, la Roumanie a tenté d'apaiser les inquiétudes provoquées par le trou noir de la Transnistrie, de trouver des solutions au contentieux avec l'Ukraine et d'atténuer les effets de sa dépendance des ressources énergétiques, en particulier du gaz venant de Russie.

En outre, compte tenu de sa situation future à la frontière extérieure de l'Union, la Roumanie, considérant que le voisinage européen, oriental notamment, est une des préoccupations majeures de l'Union, se dit prête à contribuer au développement de la capacité de l'UE de gérer les risques rémanents (conflits gelés, trafics illégaux en tous genres – armes et drogues notamment –, prolifération du crime organisé, flux migratoire des populations, gouvernance et Etats faibles, économie précaire) et les enjeux européens de cette région<sup>123</sup>. Conscientes de la nécessité d'assurer la gestion des frontières extérieures de l'UE, les autorités roumaines entreprennent des actions politiques, économiques, diplomatiques et de sécurité qui tendent à transformer la Roumanie en un pont vers l'Europe orientale à travers une politique reposant sur trois paramètres : le soutien de l'orientation pro-européenne de l'Ukraine, de la Géorgie et, en particulier, de la Moldavie ; le soutien de l'élaboration d'une approche intégrée de la région de la mer Noire par l'UE et par l'OTAN ; et la garantie de l'accès aux ressources énergétiques de la mer Caspienne et de leur acheminement vers l'Union.

<sup>121</sup> Il s'agit des initiatives Roumanie-Pologne-Ukraine et Roumanie-Moldavie-Ukraine, lancées en 1997 par le président Constantinescu dans le contexte du sommet de l'OTAN de Madrid, lorsque la candidature de la Roumanie n'a pas été retenue.

<sup>122</sup> Armand Gosu, « Sous le poids de l'histoire : Les relations de la Roumanie avec l'Est », *Géopolitique* n. 90, 2005, pp. 48-58.

<sup>123</sup> Voir *Strategia de Securitate Nationala a Romaniei – Romania Europeana, Romania Euro-atlantica. Pentru o viata mai buna, intr-o tara mai sigura, democratica si prospera* (<http://www.presidency.ro>).



## 4.1 L'ancrage européen de l'isthme ponto-baltique

Cette vaste région située entre la mer Baltique et la mer Noire, qui relie l'espace de l'Union européenne à celui de la Fédération de Russie, tend à devenir un sujet de controverses plutôt que d'entente entre les deux parties. Le nouveau voisinage oriental de l'Union et l'étranger proche occidental de la Russie sont devenus un voisinage commun suscitant des visions différentes, sinon divergentes<sup>124</sup>. En dépit des options pro-européennes de Chisinau et de Kiev fortement réitérées après la Révolution orange de 2004, les Russes perçoivent toujours cette région comme une affaire quasi interne où leur droit de regard et leurs intérêts vitaux devraient être considérés comme parfaitement compréhensibles<sup>125</sup>. Les réserves de la Russie vis-à-vis des nouveaux membres de l'Union<sup>126</sup> et de la PEV ou les difficultés de mettre sur pied avec l'Union une coopération appropriée dans les quatre espaces du partenariat l'UE-Russie, y compris dans le domaine de la sécurité énergétique, reflètent le scepticisme du Kremlin vis-à-vis de l'émergence d'une Union européenne comme acteur politique et stratégique ayant ses propres intérêts dans son voisinage oriental. Cette grille de lecture a été parfois encouragée par l'Union elle-même, qui a eu des difficultés pour définir la meilleure stratégie commune pour répondre aux défis sécuritaires

de la région, aux tendances à la démocratisation et aux projets d'eupéanisation de certains pays, en l'occurrence la Moldavie, l'Ukraine et la Géorgie. Certes, la préférence de certaines capitales européennes pour une coopération directe avec Moscou<sup>127</sup> ou l'échec des deux référendums sur le Traité constitutionnel ont renforcé la perception de la Russie quant à la faiblesse de l'approche de l'Union à l'égard de la région<sup>128</sup>.

La Stratégie européenne de sécurité et la PEV ont tenté de pallier ce déficit, voire de renforcer la démocratie émergente, la stabilité, la réforme économique et institutionnelle et, en particulier, l'indépendance des NEI. Mais, selon certains observateurs, les ambitions européennes sont trop limitées et ambiguës, notamment en ce qui concerne la dimension PESC/PESD<sup>129</sup> et l'intégration partielle, voire économique, proposée par la PEV<sup>130</sup>, et sont éloignées des attentes des NEI. Bien que Javier Solana ait récemment réaffirmé l'engagement de l'Union vis-à-vis des nouvelles démocraties et sa volonté de rapprochement dans l'espace commun du continent européen. « Ensemble, nous pouvons relever le défi de l'évolution des sociétés »<sup>131</sup>. Reste à savoir ce que « ensemble » signifie. Entre la vision géopolitique que la Pologne a dû voisinage oriental de l'Union<sup>132</sup>, le pragmatisme de la Commission centré sur l'accès des NEI au marché intérieur, sur la sécurité énergétique et sur la sécurité de nouvelles frontières extérieures de l'UE et l'activisme retrouvé de

<sup>124</sup> Voir Thomas Gomart, « L'UE et la Russie : un équilibre à trouver entre géopolitique et régionalisme », *Russie.Nei. Visions* n. 10b, IFRI, Paris, mai 2006, et Dov Lynch, « Voisinage commun ou nouvelle ligne de front ? Le carrefour de la Moldavie », *Russie.Cei. Visions* n. 2, IFRI, Paris, avril 2005.

<sup>125</sup> James Sherr, « L'état ukrainien : entre la faiblesse intérieure et la dépendance extérieure », *Russie.Cei. Visions* n. 2, IFRI, Paris, mars 2006, p. 11. Dov Lynch, *ibid.*

<sup>126</sup> Lucia Kubosova, « New member states hurt EU-Russia relations, Moscow says », *euobserver.com*, 22 May 2006. Timofei Bordatchev, « L'UE en crise : des opportunités à saisir pour la Russie ? », *Russie. Cei. Visions* n. 7, IFRI, octobre 2005.

<sup>127</sup> Dov Lynch, « La nouvelle dimension orientale de l'Union élargie », dans « Partenaires et voisins : une PESC pour une Europe élargie », *Cahier de Chaillot* n. 64, septembre 2003, IESUE, Paris, pp. 36 et 42. James Sherr, *op. cit.* dans note 125.

<sup>128</sup> Timofei Bordatchev, *op. cit.* dans note 126.

<sup>129</sup> Nicu Popescu, « The EU in Moldova – Settling conflicts in the neighbourhood », *Occasional Paper*, n. 60, October 2005, Paris, p. 11

<sup>130</sup> Voir James Sherr, *op. cit.* dans note 125.

<sup>131</sup> « I want to underline our commitment to the new democracies. We want to come closer together on our shared European continent. Together we can face the challenge of transforming societies ». Javier Solana, *The Role of the EU in promoting and consolidating Democracy in Europe's East*, discours prononcé lors de la Conférence « Common Vision for a Common Neighbourhood » tenue à Vilnius le 4 mai 2006.

<sup>132</sup> Marcin Zaborowski, « From America's protégé to constructive European. Polish security in the twenty-first century », *Occasional Paper* n. 56, IESUE, Paris, December 2004.

l'équipe du Haut Représentant pour la PESC en Europe orientale, la PEV orientale semble dotée d'une géométrie variable.

L'action de la Roumanie pourrait s'insérer dans cette approche flexible. Comme l'a affirmé le président roumain, Traian Basescu, « Du point de vue géographique et historique, la région entre la mer Noire et la mer Baltique qui concerne aussi le Caucase du Sud, ne peut pas être exclue de l'Europe ». La Roumanie tente ainsi de développer une stratégie d'*ancrage européen* de ses voisins orientaux immédiats, notamment de la Moldavie. Cette stratégie comporte plusieurs niveaux : bilatéral, micro-régional et transfrontalier, régional, européen et euro-atlantique. Parallèlement à sa prochaine adhésion à l'UE, la Roumanie compte aussi sur son appartenance à l'OTAN pour mettre en place cette stratégie. Comment l'a remarqué un expert, la Roumanie cherche, dans son approche de l'Europe orientale, à suivre l'exemple de la Pologne<sup>133</sup>. Tout d'abord, le soutien constant à l'égard du gouvernement de la Moldavie concernant la réforme et la démocratisation, la résolution du conflit de la Transnistrie, la mise en place du Plan d'Action Moldavie-UE, l'adhésion pleine de la Moldavie aux initiatives de coopération de l'Europe du Sud-Est (PCESE, Pacte de stabilité, SEDM, le marché énergétique de l'Europe du Sud-Est), la fourniture d'électricité pendant les nombreux blocus de la part de Transnistrie et de la Russie, la formation dans le système d'enseignement roumain des spécialistes moldaves, les euro-régions à la frontière commune, montrent un engagement polyvalent en faveur de l'euro-péanisation de la Moldavie. On peut aussi remarquer une subtile intention des autorités roumaines, convergeant avec celle de Chisinau, de détacher la Moldavie du voisinage oriental pour la rattacher à l'espace de l'Europe du Sud-Est.

Ensuite, les nombreuses rencontres bila-

térales et dans des cadres multilatéraux entre les présidents roumain et ukrainien, Traian Basescu et Victor Youchtchenko, élus tous les deux à la fin de 2004, dénotent un rapprochement réel entre les deux pays et le soutien de Bucarest aux aspirations européennes et euro-atlantiques de l'Ukraine. Dans ce cadre, contrairement au scepticisme de l'ancien ministre roumain des affaires étrangères, Adrian Severin<sup>134</sup>, on peut imaginer une relance de la coopération trilatérale entre la Roumanie, la Moldavie et l'Ukraine, voire une focalisation sur les deux eurorégions existantes aux frontières communes, dans le cadre offert par la PEV et l'Instrument de voisinage. D'ailleurs, le soutien de la Roumanie au renforcement du GUAM et à son institutionnalisation récente<sup>135</sup> vient corroborer cette hypothèse. Cet appui est néanmoins un sujet qui représente la clef de voûte et le cheval de bataille de la politique orientale et de sécurité de la Roumanie – l'approche globale de l'espace de la mer Noire<sup>136</sup>. C'est une approche que la Roumanie veut inscrire dans la PEV mais aussi dans les préoccupations de l'OTAN et des alliés, y compris les Etats-Unis.

## 4.2 L'UE aux abords de la mer Noire : les nouveaux enjeux et défis de sécurité

Malgré l'adhésion très proche à l'Union de deux riverains de la mer Noire et les actions engagées dès les années 1990 par l'Union pour soutenir les réformes et l'amélioration des infrastructures de transport et du réseau des gazoducs et oléoducs dans les pays du bassin de la mer Noire<sup>137</sup>, l'impression demeure souvent que l'UE considère cet espace comme une région extérieure lointaine<sup>138</sup>, une perception renforcée par l'ouverture tardive

<sup>133</sup> Armand Gosu, op. cit. dans note 122 ; Tom Gallagher, op. cit. dans note 16.

<sup>134</sup> Adrian Severin, « Slabiciunea UE pune Romania in pericol (II) », *Ziua*, 31 mai 2005.

<sup>135</sup> Voir Marie Jégo, « L'Ukraine, la Géorgie, la Moldavie et l'Azerbaïdjan réactivent le GUAM en renforçant leur coopération – Energie : un front anti-Moscou offre à l'UE une alternative au gaz russe », *Le Monde*, le 25 mai 2006.

<sup>136</sup> Armand Gosu, op. cit. dans note 122.

<sup>137</sup> Voir Mustafa Aydin, « Europe's next shore: the Black Sea region after EU enlargement », *Occasional Paper* n. 53, IESUE, Paris, juin 2004, pp. 12-18.

de la PEV aux pays du Caucase méridional. Même si les conflits de la région, gelés ou non – Abkhazie, Ossétie du Sud, Nagorny-Karabakh, Tchétchénie ou Transnistrie – et leurs conséquences (Etats faibles, prolifération du crime organisé, trafic illégal d'armements, de drogues, etc.) sont perçus comme des sources d'instabilité dans un voisinage que la Stratégie européenne de sécurité veut mieux gouverner, l'Union semble hésiter à assumer un rôle accru à la mesure de son potentiel et de ses intérêts<sup>139</sup>. Malgré les initiatives récentes dans le cadre de la PESC, en particulier la mission européenne dans le domaine de la justice et l'assistance offerte à la police des frontières en Géorgie ou la présence d'un Représentant Spécial de l'UE pour le Caucase du Sud, l'Union fait preuve d'une certaine inertie et d'une certaine prudence dans son approche de la région. Pourtant, ni ses initiatives récentes, ni l'extension de la PEV au Caucase du Sud pas plus que les anciens projets de la Commission concernant l'infrastructure énergétique de la région n'ont conduit à une approche globale susceptible de répondre aux attentes de certains pays de la région et à la complexité extrême de celle-ci<sup>140</sup>.

Certains éléments peuvent expliquer que l'Union hésite à articuler une approche spécifique de la région de la mer Noire, comparable à celle de la Dimension nordique ou du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est. Le premier est l'absence d'un pays membre directement impliqué dans la région, en dépit des efforts de la Grèce d'inscrire cette question à l'agenda de l'Union<sup>141</sup>. Deuxièmement, le régionalisme émergeant autour de la CEMN et des autres initiatives de coopération régionale<sup>142</sup> a été proba-

blement considéré comme relevant des acteurs locaux, notamment de la Russie et de la Turquie, les deux puissances de la région, malgré l'intérêt de Moscou et Ankara pour les jeux à somme nulle et la concurrence entre des formules de coopération régionale comme le GUAM et la CEI. Comme tout leur voisinage, l'Union et ses pays membres ont tenté de tenir compte des intérêts de la Russie. Puis, l'absence de solidarité entre riverains et l'hétérogénéité des perspectives d'adhésion à l'UE ont empêché une approche européenne. Enfin, les résultats négatifs des référendums en France et aux Pays-Bas ont obligé les Européens à s'interroger sur le sens de leur projet, y compris vis-à-vis de leur voisinage de l'isthme ponto-baltique<sup>143</sup>.

Dans un tel contexte, où l'Union paraît préférer une stratégie d'attente fondée sur les approches bilatérales, favorisées par la PEV et par le partenariat avec la Russie, la Roumanie tente d'assumer le rôle d'animateur d'une approche spécifique à l'égard de la région de la mer Noire. L'aspiration de la Roumanie est fondée sur une analyse stratégique de la région, perçue comme un vaste carrefour entre l'Europe, l'Asie centrale et le Moyen-Orient, et qui fut tour à tour un pont et un couloir mais aussi une barrière et une zone tampon entre empires et civilisations<sup>144</sup>. Cette région constitue aujourd'hui un segment essentiel de la route générale du gaz et du pétrole entre l'Orient et l'Occident, mais également un espace où se concrétisent des risques asymétriques et des foyers de conflits, les plus nombreux en Europe, ayant un impact significatif sur la sécurité euro-atlantique<sup>145</sup>. Les responsables roumains insistent sur la situation de la région per-

138 Voir Michael Emerson, « The Black Sea as Epicentre of the Aftershocks of the EU's Earthquake », *CEPS Policy Brief*, n. 79/juillet 2005 ; Mustafa Aydin, *ibid.*, p. 18.

139 Voir International Crisis Group, *Conflict Resolution in the South Caucasus: The EU's Role*, Europe Report n. 173, 20 mars 2006, (<http://www.crisisgroup.org>), et Dov Lynch, « Why Georgia matters », *Chaillot Paper* n. 86, IESUE, Paris, février 2006.

140 *Idem.*

141 Michael Emerson, *op. cit.* dans note 138, et Fabrizio Tassinari, *op. cit.* dans note 4.

142 Mustafa Aydin, *op. cit.* dans note 137.

143 Thomas Gomart, L'Union européenne et la mer Noire : franchir un nouveau cap avec les moyens du bord, « The Role of the Black Sea Area in a future European Security Space », *NDC Occasional Paper*, n. 11, Rome, 2005, p. 15 ; Fabrizio Tassinari, *op. cit.* dans note 4.

144 Mihai Ungureanu, Remarks on a Security Concept for the Wider Black Sea Area, « The Role of the Black Sea Area in a future European Security Space », *NDC Occasional Paper* n. 10, Rome, 2005, p. 17 et Mihai Ionescu, The Greater Black Region Cooperation: A Historical Survey, « The Role of the Black Sea Area in a future European Security Space », *NDC Occasional Paper* n. 10, Rome, 2005, pp. 21-31.



mettant la connexion entre les fournisseurs de sécurité de la communauté euro-atlantique et les fournisseurs d'énergie vers la mer Noire, la mer Caspienne, l'Asie centrale et le Moyen-Orient ; ils considèrent, comme l'a remarqué un observateur extérieur, que, par effet d'engrenage « entre les clients et fournisseurs d'énergie et de sécurité, un cercle vertueux de développement doit s'instaurer et les pays riverains de la zone profiteront de cet échange »<sup>146</sup>.

A partir de cette analyse, le gouvernement roumain tente de proposer une piste d'action assez complexe concernant un certain nombre de niveaux, d'acteurs et de domaines. Il considère que les pays de la région ont la responsabilité de répondre aux défis de sécurité rémanents dans la région ; mais il insiste également, au vu de l'expérience de l'approche concertée UE-OTAN dans les Balkans occidentaux, sur la nécessité d'une stratégie conjointe pour la région de la mer Noire. Parallèlement à ses anciens engagements au sein de la CEMN, du BLACKSEAFOR, du PpP, etc. la Roumanie participe ainsi aux nouvelles initiatives comme le « Groupe des amis de la Géorgie »<sup>147</sup> ou propose elle-même de nouveaux projets comme la valorisation du Centre de lutte contre le crime transfrontalier de Bucarest, l'Initiative concernant la sécurité des frontières, le projet d'une « eurorégion » de la mer Noire et le Forum de la mer Noire pour le Dialogue et le Partenariat. En ce qui concerne « l'euro-région », lancée à l'occasion de la Conférence internationale concernant la coopération inter-régionale dans la région de la mer Noire tenue à Constanta le 30 mars 2006, il convient d'admettre que, par sa dynamique, ce type d'espace transfrontalier peut répondre aux besoins locaux et s'inscrit dans la logique de la PEV ; mais elle a aussi une valeur sécuritaire, politique et sociétale

intrinsèque dérivant de sa capacité à mettre en contact direct les communautés et les individus, à dissiper les méfiances et les stéréotypes ataviques renforcés par les conflits récents, et à créer des espaces où les souverainetés classiques ne font pas obstacle aux échanges intercommunautaires. Reste à voir comment le projet sera mis en œuvre compte tenu des réserves exprimées par le représentant du ministère russe des affaires étrangères.

Quant au Forum de la mer Noire pour le Dialogue et Partenariat lancé le 5 juin 2006 à Bucarest à l'occasion d'une réunion des chefs d'Etats des pays de la région, il tente de pallier l'absence d'une approche globale de l'UE sur la région et veut stimuler dans un cadre flexible et non institutionnalisé le processus de réflexion sur « le futur et l'identité de la région par rapport à l'UE »<sup>148</sup> avec la participation de tous les acteurs locaux et extérieurs intéressés. Malgré ses faiblesses initiales, comme les réticences de la Russie à y participer, la concertation insuffisante avec d'autres partenaires comme la Bulgarie et la Grèce ou l'implication réduite de l'UE, cette initiative pourrait, une fois apportées les améliorations nécessaires, offrir le cadre approprié à une approche spécifique de la mer Noire par l'Union, qui viendrait s'ajouter à la Dimension nordique et au Pacte de stabilité en Europe du Sud-Est<sup>149</sup>. Lors de la réunion de Bucarest, le coordinateur du Pacte de stabilité, Erhardt Busek, a remarqué qu'il était nécessaire d'éviter les duplications entre les initiatives régionales et de créer un comité qui puisse répartir les responsabilités entre ces initiatives<sup>150</sup>. Ce dernier aspect semble bien entrer dans la logique de l'initiative roumaine.

Au-delà des objectifs généraux du Forum tels que le soutien aux démocraties émergentes et au développement durable, l'identification de solu-

<sup>145</sup> Voir *Strategia de Securitate Nationala a Romaniei – Romania Europeana, Romania Euro-atlantica. Pentru o viata mai buna, intr-o tara mai sigura, democratica si prospera* (<http://www.presidency.ro>).

<sup>146</sup> Jean Dufourq, Introduction, « The Role of the Black Sea Area in a future European Security Space », *NDC Occasional Paper*, n. 10, Rome, 2005, p. 7.

<sup>147</sup> Dov Lynch, op. cit. dans note 139, p. 55.

<sup>148</sup> Voir la déclaration du ministre roumain des affaires étrangères, Mihai Ungureanu, *Ziua*, 23 mai 2006.

<sup>149</sup> Fabrizio Tassinari, op. cit. dans note 4 ; Michael Emerson, op. cit. dans note 138.

<sup>150</sup> Cité par le BBCRomanian.com (<http://www.bbc.co.uk/romanian/news/story/2006/06>).

tions pour les conflits et pour leur prévention, le soutien au dialogue entre les organisations et les acteurs locaux et extérieurs, etc., il faut retenir ce qu'a affirmé le Premier ministre roumain : « la situation critique de l'infrastructure de la zone de la mer Noire est un frein pour les efforts de développement (...) La construction des réseaux des oléoducs et des gazoducs qui traversent la mer Noire ou qui garantissent un transport permanent et sûr du pétrole par des navires de grand tonnage sur la direction Est-Ouest est en phase de projet »<sup>151</sup>.

Cette affirmation nous amène à la question de la sécurité énergétique de l'Union et des pays membres. La région de la mer Noire ouvre en effet des routes alternatives au-delà du voisinage européen vers les ressources énergétiques autour de la mer Caspienne.

### 4.3 Un regard au-delà du voisinage oriental : à la recherche de la nouvelle « Route de la soie »

Dans un contexte d'inquiétude générée par la politique musclée de la Russie dans le domaine énergétique, en particulier à l'égard des nouveaux membres de l'Europe centrale – notamment l'incapacité des deux parties de parvenir à un accord lors du Sommet UE-Russie du 26 mai 2006, la Russie n'ayant pas ratifié le Traité sur la Charte de l'énergie<sup>152</sup> –, les responsables européens doivent davantage se pencher sur des pistes d'action alternatives. Alors que Moscou tente d'utiliser

Gazprom comme outil géopolitique<sup>153</sup>, en particulier la crise de janvier 2006 avec l'Ukraine, attise les frictions entre la Pologne et l'Allemagne, et cherche à « tisser sa toile gazière tous azimuts »<sup>154</sup> tant par une politique agressive d'acquisition des distributeurs de l'Europe centrale<sup>155</sup> que par des accords avec les fournisseurs actuels et potentiels de l'Union, comme l'Algérie et les pays de la Caspienne<sup>156</sup>, l'Union a finalement commencé à travailler à une stratégie de diversification des sources et des routes de transport des ressources énergétiques pour contourner la Russie<sup>157</sup>. Reste à savoir comment tous les pays membres et la Commission vont parvenir à un compromis entre, d'une part, la souveraineté des Etats membres en matière de politique énergétique et l'ambition d'un marché intégré dans ce domaine et, d'autre part, la nécessité d'instaurer des relations énergétiques étroites avec la Russie et de diversifier les ressources.

L'Union dispose déjà de projets concernant l'amélioration des réseaux des oléoducs et des gazoducs qui traversent la région de la mer Noire et qui peuvent assurer le transport de ressources de la Caspienne vers l'Union, comme INOGATE<sup>158</sup>, lancé dans les années 1990. Mais ces projets attendent d'être mis en œuvre et ils doivent s'accompagner d'accords avec d'autres fournisseurs comme l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan<sup>159</sup>, le Turkménistan et l'Iran. En outre, la Turquie occupe une position clé dans l'acheminement du gaz et du pétrole vers l'Europe ; consciente de cela, la Russie lui a proposé un partenariat dans le domaine de la distribution du gaz

<sup>151</sup> Voir discours de Calin Popescu Tariceanu, op. cit. dans note 104.

<sup>152</sup> Andrew Rettman, « No energy deal at mild-mannered EU-Russia summit », *euobserver.com*, 26 mai 2006.

<sup>153</sup> Voir Mark Beunderman, « Poland compare German-Russian pipeline to Nazi-Soviet pact », *euobserver.com*, 2 mai 2006 ; Mihail Leontiev, « UE si gazele din Rusia », *Ziua*, 3 mai 2006.

<sup>154</sup> Laure Mandeville, « La Russie tisse sa toile gazière tous azimuts », *Le Monde*, 6 avril 2006.

<sup>155</sup> Voir Stéphane Kovacs, « Gazprom pousse ses pions à Budapest », *Le Monde*, 6 avril 2006, et Mihai Nicut, « Rusii ne pun in coasta teava de gaz », *Cotidianul*, 15 mai 2006.

<sup>156</sup> Michael Thumann, « Diversification des sources – la meilleure stratégie pour les relations énergétiques UE-Russie », *Russie.Nei. Visions*, n. 10d, IFRI, mai 2006, et Thierry Oberlé, « Vers une alliance énergétique Moscou-Alger », *Le Monde*, 6 avril 2006.

<sup>157</sup> Voir Mark Beunderman, « New energy paper seeks less EU reliance on Moscow », *euobserver.com*, 8 juin 2006, et Michael Thumann, op. cit. dans note 156.

<sup>158</sup> Jacques Walch, « Le programme Inogate de l'UE », *Revue française de Géopolitique*, n. 2/2004, pp. 173-182.

<sup>159</sup> Andrew Rettman, « EU gas needs pull Kazakhstan closer to Brussels », *euobserver.com*, 16 mai 2006 ; déclaration du président de l'Azerbaïdjan dans l'entretien publié dans *Le Monde*, 2 juin 2006.

pour contrecarrer le projet Nabucco parrainé par la compagnie autrichienne OMV, un gazoduc reliant la Caspienne à l'Europe centrale, par la Turquie et via la Bulgarie, la Roumanie, la Hongrie et l'Autriche<sup>160</sup>.

La Roumanie a bien entendu son rôle à jouer dans le domaine de la sécurité énergétique européenne et dans l'équation énergétique UE-Russie, tout en tenant compte de sa propre dépendance vis-à-vis du gaz provenant de Russie et de sa position de pays de transit du gaz et du pétrole vers l'Europe du Sud-Est et vers l'Europe centrale<sup>161</sup>. Le fait que, même si elle ne couvre pas ses besoins internes, la Roumanie demeure un producteur de gaz et de pétrole, sa tradition dans l'industrie pétrolière et gazière ainsi qu'un réseau significatif de gazoducs et oléoducs constituent des atouts importants pour sa stratégie de sécurité énergétique et pour celle de l'Union ; ces atouts demandent néanmoins à être valorisés, qu'il s'agisse du projet Nabucco ou du projet d'oléoduc Constanta-Omisalj-Trieste, inclus dans INOGATE<sup>162</sup>. Le rachat récent de la plus grande entreprise roumaine de pétrole et de gaz par la compagnie OMV pourrait bien contribuer à la modernisation du réseau existant de gazoducs pour mieux insérer la Roumanie dans la route alternative d'acheminement de gaz de la Caspienne grâce au projet Nabucco. La résurrection possible d'INOGATE, et son projet d'oléoduc, pourrait compléter le réseau alternatif d'oléoducs vers l'Europe occidentale. Avec le rachat des deux distributeurs nationaux de gaz par le français GDF et l'allemand Ruhr Gaz, le tableau général est celui d'un secteur énergétique roumain en train de se connecter à celui de l'Union.

Mais, comme partout dans les pays d'Europe centrale, malgré les réticences russes vis-à-vis de presque toutes les initiatives politiques régionales de la Roumanie, la Russie, en l'occurrence Gazprom, est une présence familière dans

le domaine énergétique en Roumanie. Ainsi, en mai 2006, à l'occasion d'une visite à Bucarest, le vice-premier ministre russe et directeur exécutif de Gazprom, Aleksandr Medvedev, a annoncé la conclusion d'un contrat à long terme (les 25 prochaines années) concernant les livraisons de gaz à la Roumanie et a exprimé l'intention de la compagnie russe de racheter le producteur de gaz roumain, Romgaz<sup>163</sup>.

#### 4.4 Conclusion

Après son adhésion à l'OTAN et au fur et à mesure de son rapprochement de l'UE, la Roumanie a commencé à définir une politique orientale plus nuancée et plus active. D'une part, elle soutient les aspirations européennes de l'Ukraine, de la Géorgie et surtout de la Moldavie, et s'efforce de promouvoir la démocratisation de l'espace de la mer Noire, en particulier le Caucase du Sud ; de l'autre, elle garde à l'esprit la nécessité d'assurer sa sécurité énergétique. Bucarest tente également d'améliorer ses relations avec la Russie, notamment depuis la signature du Traité bilatéral en 2003. Les deux visites faites en février et en mai 2005 par le président roumain à Moscou vont dans ce sens. Pourtant les résultats politiques sont plutôt mitigés malgré la dynamique des relations économiques, avec la croissance constante des investissements russes dans l'économie roumaine et des livraisons gazières vers la Roumanie.

Ces orientations pourraient améliorer l'approche de l'Union à ses confins orientaux, en ce qui concerne la PEV et la tentative d'europanisation de l'isthme mer Noire-mer Baltique. Force est de constater que les positions roumaines convergent avec celles de la Pologne et des Pays baltes et qu'une coopération renforcée entre ces différents acteurs est à prévoir au sein de l'Union, comme au sein de l'OTAN, sur la

<sup>160</sup> Laure Mandeville, « Ankara, un partenaire clé dans la stratégie russe », *Le Monde*, 6 avril 2006.

<sup>161</sup> Voir l'exposé d'Emmanuel Bergasse, « Situation et perspective énergétique dans les PECO », IFRI, Paris, 13 juin 2005.

<sup>162</sup> Jacques Walch, op. cit. dans note 158.

<sup>163</sup> Mihai Nicut, op. cit. dans note 155.

dimension orientale de la PEV. La diplomatie roumaine pourrait également apporter son savoir-faire et contribuer à l'action de l'Union au dossier moldave. Qu'il s'agisse de la mer Noire, où l'activisme de la Roumanie est d'une certaine

manière comparable à celui de la Finlande dans la région septentrionale de l'Europe, ou de l'accès aux ressources énergétiques de la Caspienne et des routes alternatives, la Roumanie peut associer ses efforts à ceux de l'Union.

## La valeur ajoutée à la PESD par la Roumanie

Les exigences liées à l'intégration à l'OTAN ont influencé et orienté la réforme de la politique de défense et de l'outil militaire de la Roumanie post-communiste. Grâce aux mesures prises dans ce contexte, Bucarest est en train de mettre en œuvre un système nouveau de planification et programmation, une structure moderne de forces et de commandement, et un mécanisme de contrôle démocratique et civil de forces armées, compatibles avec ceux des pays alliés<sup>164</sup>. On estime que, vers la fin de l'année 2007, l'Armée roumaine comprendra 75 000 militaires, tous professionnels (et 15 000 personnels civils)<sup>165</sup>.

Avec l'émergence du partenariat entre l'OTAN et l'UE et la signature des Accords *Berlin plus* (décembre 2002 – mars 2003), la contribution de la Roumanie à la PESD était un phénomène naturel. Les autorités roumaines font du reste souvent état de leur soutien à la complémentarité entre l'OTAN et la PESD<sup>166</sup>.

Par ailleurs, les résultats de la réforme du secteur de la défense ont été évoqués pendant les négociations d'adhésion à l'UE, notamment au chapitre 27 concernant la PESC, et ont été valorisés pendant les Conférences d'engagement et d'amélioration des capacités de l'UE, organisées depuis novembre 2000, auxquelles la Roumanie a participé en qualité de candidat<sup>167</sup>.

Il n'est donc pas surprenant que, dans le Programme de gouvernance 2005-2008 approuvé

par le Parlement en décembre 2004, la participation à la PESD soit une priorité de la politique de défense de la Roumanie<sup>168</sup>. C'est dans ce contexte qu'a été créée au sein du Département pour l'intégration euro-atlantique et politique de défense du ministère de la défense une structure PESD, chargée de coordonner, au niveau du ministère, la participation à la PESD<sup>169</sup>.

En ce qui concerne l'approche concrète à l'égard de la PESD, l'analyse des actions et des projets du gouvernement permet d'identifier trois orientations : la mise à disposition de l'Union des capacités et des forces dans le cadre de la planification prévue par les Objectifs globaux (*Headline Goals*) 2003 et 2010 ; la contribution aux opérations et aux missions de gestion de crises menées et dirigées par l'Union ; enfin, le soutien à l'émergence d'une culture stratégique et de sécurité au niveau de l'Union.

### 5.1 Le potentiel en matière de capacités de défense

Depuis le lancement de la PESD lors du Conseil européen de Helsinki de décembre 1999, la Roumanie est, en tant que pays candidat, présente à toutes les conférences d'engagement et d'amélioration dans le domaine des capacités de défense.

<sup>164</sup> Voir Marian Zulean, « Changing Patterns of Civil-Military Relations in Southern Europe », *Mediterranean Quarterly*, Vol. 15, No. 2/2004, pp. 58-82.

<sup>165</sup> Voir « Romania and the European Union – Defence and Security Aspects », *the Parliament Magazine*, Issue 202, 25 avril 2005 ; et la déclaration du ministre de la défense, Teodor Atanasiu, publiée par l'agence de presse Mediafax le 28 mars 2006, ainsi que *Obiectivele Politicii de Aparare*, Ministerul Apararii Nationale, Departamentul pentru Integrare Euroatlantica si Politica de Aparare (<http://www.mapn.ro/diepa/>).

<sup>166</sup> George Niculescu, « Romania and European Security and Defense Policy », *Monitor Strategic*, n. 1-2/2004, pp. 61-65.

<sup>167</sup> Voir *Cartea Alba a Securitatii si Apararii Nationale*, Bucuresti, 2004, et George Niculescu, *ibid.*

<sup>168</sup> Voir « Romania and the European Union – Defence and Security Aspects », *the Parliament Magazine*, Issue 202, 25 avril 2005.

<sup>169</sup> *Idem.*

Dans sa planification militaire, la Roumanie considère la contribution à l'Objectif global 2010 comme une priorité stratégique<sup>170</sup> ; ainsi, l'offre faite par la Roumanie de mettre environ 3 700 militaires à la disposition de l'Union, consignée dans le Catalogue supplémentaire des Forces de l'Union d'avril 2004, est harmonisée avec celle pour l'OTAN et composée d'unités de toutes les armées (infanterie mécanisée, chasseurs alpins, NBC, renseignements, CIMIC, police militaire, frégate, hélicoptères)<sup>171</sup>.

Après la signature du Traité d'adhésion le 25 avril 2005 à Luxembourg, la Roumanie est devenue un observateur actif des travaux du Conseil, y compris dans le domaine de la PESD. De janvier à mars 2006, le ministère roumain de la défense a ainsi participé à la réponse au Questionnaire de l'Objectif global 2010 et a défini sa nouvelle offre de forces, harmonisée avec celle à l'OTAN<sup>172</sup>.

En outre, la Roumanie a soutenu le Plan d'action européen sur les capacités (PAEC) et a participé aux activités menées dans ce cadre : groupe de projets sur l'interopérabilité dans les opérations humanitaires et actions d'évacuation (terminées à la fin de 2004)<sup>173</sup>. S'agissant des opérations de gestion de crises hors zone et des besoins accrus en matière de capacités de projection, la Roumanie participe depuis novembre 2004 au projet de Transport aérien stratégique<sup>174</sup>.

Dès qu'elle sera membre à part entière,

sachant que l'Agence européenne de défense reprend la coordination de la majorité des groupes de projets, la Roumanie envisage de participer à d'autres groupes de projets<sup>175</sup>.

Concernant les capacités de réaction rapide – « Groupements tactiques » (*Battle Groups*) –, les responsables roumains ont annoncé peu après le lancement du projet leur intention d'y participer<sup>176</sup>. Les groupements tactiques étant de nature multinationale et régionale, ils voient dans ce projet un important moyen, voire un symbole, de transformation des forces armées européennes et de la croissance de leur interopérabilité<sup>177</sup> ; étant donné leurs dimensions, ces capacités seront en outre des outils appropriés et crédibles pour répondre aux ambitions de l'Europe en matière de gestion des crises<sup>178</sup>. Il n'est donc pas surprenant que la Roumanie participe de manière significative au développement de ces capacités avec une offre concrète incluant unités d'infanterie, NBC, CIMIC, PSYOPS et officiers d'état-major<sup>179</sup>.

En 2005, la Roumanie signait déjà deux lettres d'intention pour la création de deux groupements tactiques. La première a été signée avec l'Italie (nation-cadre) et la Turquie le 25 mai 2005 en marge du Conseil Affaires générales et Relations extérieures (CAGRE) avec la participation des ministres de la défense ; ce groupement tactique sera à la disposition de l'UE au deuxième semestre 2010<sup>180</sup>.

<sup>170</sup> Voir *Obiectivele Politicii de Aparare*, Ministerul Apararii Nationale, Departamentul pentru Integrare Euroatlantica si Politica de Aparare (<http://www.mapn.ro/diepa/>).

<sup>171</sup> Voir « Romania and the European Union – Defence and Security Aspects », the Parliament Magazine, Issue 202, 25 avril 2005, et *Cartea Alba a Securitatii si Apararii Nationale*, Bucuresti, 2004.

<sup>172</sup> Voir la déclaration du ministre de la défense, Teodor Atanasiu, lors de la réunion informelle des ministres de la défense d'Etats membres de l'UE tenue à Innsbruck, les 6 et 7 mars 2006, Comunicat no 62 (<http://www.mapn.ro/indexro.php>).

<sup>173</sup> Voir *Obiectivele Politicii de Aparare*, Ministerul Apararii Nationale, Departamentul pentru Integrare Euroatlantica si Politica de Aparare (<http://www.mapn.ro/diepa/>).

<sup>174</sup> Idem.

<sup>175</sup> Idem.

<sup>176</sup> Voir l'exposé du Général Valeriu Nicut à l'occasion du séminaire bilatéral franco-roumain « Les évolutions de la PESD – la perspective d'un Etat membre et l'approche d'un Etat candidat », 15-16 septembre 2004, Bucarest.

<sup>177</sup> Voir l'allocution « Regionalism and Affordability », de M. Ioan Mircea Plangu, secrétaire d'Etat à la défense, au 4<sup>th</sup> Congress on European Defence, Berlin, 28-30 novembre 2005.

<sup>178</sup> Idem.

<sup>179</sup> Voir « Romania and the European Union... », op. cit. dans note 171.

<sup>180</sup> Voir le Communiqué de presse no. 239 du ministère roumain de la défense, 23 mai 2005 (<http://www.mapn.ro/indexro.php>).



La deuxième lettre d'intention a été signée avec la Grèce (nation-cadre), la Bulgarie et Chypre le 21 novembre 2005 en marge du CAGRE avec la participation des ministres de la défense<sup>181</sup> ; ce groupement tactique sera à la disposition de l'UE au deuxième semestre 2007. Les négociations entre les quatre pays contributeurs sur les arrangements techniques ont commencé au début de mars 2006 et se termineront vraisemblablement à la fin de l'année<sup>182</sup>. Soulignons que ce groupement a réussi à combler un déficit de l'Union pour le deuxième semestre de 2007, permettant ainsi à l'UE de « [posséder] une capacité opérationnelle totale pour entreprendre deux opérations de réaction rapide mettant en œuvre des forces de la taille d'un groupement tactique, y compris la capacité de lancer deux opérations de ce type presque simultanément »<sup>183</sup>.

En ce qui concerne l'Agence européenne de défense (AED), son statut de candidat ne permet pas à la Roumanie d'y participer pleinement pour l'instant. Pourtant, ayant signé en 2004 la lettre d'intention sur sa participation au Groupe armements de l'Europe occidentale (GAEO) repris par l'AED, elle souhaite s'impliquer dans les activités de l'AED avant de rejoindre pleinement l'UE, notamment dans le domaine de la recherche et de la technologie. Les représentants de la Roumanie (officiels de haut niveau et experts) sont désormais régulièrement informés par les représentants de l'Agence des activités développées par et sous l'égide de l'AED, notamment par des réunions informelles entre le ministre de la défense et le directeur exécutif de l'Agence<sup>184</sup>.

De plus, compte tenu de l'élan donné par l'Agence au renforcement de la base industrielle de défense et de l'expérience roumaine de coopération avec les entreprises européennes (EURO-

COPTER par exemple), la Roumanie pourrait bien participer au renforcement de l'industrie européenne de défense et au développement du marché européen de l'armement.

## 5.2 Une contribution appropriée aux missions de l'Union en matière de gestion des crises

Pour le gouvernement, la participation des forces armées de la Roumanie aux missions de gestion des crises dirigées par l'UE constitue l'une de ses tâches fondamentales à l'extérieur<sup>185</sup>. En ce qui concerne sa contribution effective aux opérations européennes, on constate un engagement graduel qui part de proximité immédiate vers les régions plus lointaines où l'Union mène des missions de gestion des crises. Il faut en outre tenir compte des engagements des forces armées roumaines dans d'autres théâtres d'opération hors zone pour les missions dirigées par l'OTAN, l'ONU ou aux côtés de ses partenaires et alliés.

Ainsi, pour la Roumanie, la stabilité dans les Balkans demeure une priorité stratégique. A plusieurs occasions, les décisions prises ont montré son implication dans les processus de stabilisation et de démocratisation dans la région, dirigés par l'UE, tant au niveau politique que militaire.

Après avoir contribué de manière substantielle à la première importante opération de gestion de crise menée par les Etats européens dans les années 1990 dans les Balkans (opération Alba en Albanie, en 1997), la Roumanie a participé à la première opération militaire de l'UE – Concordia en ARYM avec trois officiers d'état-major. En outre, elle participe toujours à

<sup>181</sup> Voir la déclaration du ministre de la défense à cette occasion.

<sup>182</sup> Voir la conférence de presse du ministre de la défense, M. Teodor Atanasiu, publiée par l'agence Mediafax, le 28 mars 2006.

<sup>183</sup> Voir les Conclusions de la 2691<sup>ème</sup> session du Conseil Relations extérieures, 21-22 novembre 2005, p. 12.

<sup>184</sup> Voir *Obiectivele Politicii de Aparare*, Ministerul Apararii Nationale, Departamentul pentru Integritate Euroatlantica si Politica de Aparare (<http://www.mapn.ro/diepa/>).

<sup>185</sup> Voir *Strategia de transformare a Armatei Romaniei*, Ministerul Apararii Nationale, Statul Major General, Bucuresti, 2006, p. 6 (<http://www.mapn.ro/indexro.php>).

la première mission de gestion de crises lancée par l'Union en janvier 2003, la mission de police de l'UE (MPUE) de Bosnie-Herzégovine.

En contribuant à la plus grande opération de gestion de crises menée par l'Union, l'opération Althea/EUFOR en Bosnie-Herzégovine, la Roumanie prolonge l'engagement qu'elle avait pris dans les deux opérations de l'OTAN, l'IFOR et la SFOR. Sa participation actuelle à l'opération Althea concerne un contingent d'environ 80 militaires (police militaire, HUMINT, transport, officiers d'état-major), récemment augmenté par un nombre supplémentaire d'experts dans le domaine de l'HUMINT<sup>186</sup>.

La Roumanie soutient également les opérations européennes au-delà de son voisinage immédiat ; elle participe ainsi avec des officiers de police de frontière à la mission européenne d'assistance à Rafah (frontière entre l'Égypte et Israël/bande de Gaza).

S'agissant de l'action de l'UE dans le cadre de la PESD en Afrique, la Roumanie a été et continue d'être une présence constante pour les Opérations de soutien à la paix (OSP) dans des pays comme la Somalie, l'Angola, l'Éthiopie, l'Érythrée et la République démocratique du Congo (RDC). Les initiatives de la présidence roumaine à l'égard de la SHIRBRIG (en 2005), qui a soutenu les actions de l'ONU au Soudan, se sont inscrites dans l'approche de l'UE concernant la stabilisation de ce pays.

Contribuer aux opérations européennes de gestion des crises fait partie de l'engagement international général de la Roumanie dans une multitude de missions avec plus de 2 000 militaires sur les théâtres d'opérations au Kosovo, en Afghanistan, en Irak et en Afrique. Ainsi, la Roumanie participe avec une Compagnie d'infanterie et avec des officiers d'état-major à l'opération KFOR dirigée par l'OTAN au Kosovo. En Afghanistan, dans le cadre des opérations contre le terrorisme international, la Roumanie a une contribution complexe (bataillon d'infanterie, commandement de brigade,

police militaire, équipe médicale, équipe HUMINT, officiers instructeurs, officiers d'état-major), avec environ 800 militaires pour la mission ISAF dirigée par l'OTAN et l'opération Enduring Freedom dirigée par les États-Unis. La Roumanie participe également à l'opération de la coalition internationale Iraqi Freedom et à l'opération de formation de l'OTAN en Irak avec un contingent assez complexe (bataillon d'infanterie, police militaire, équipe médicale, détachement de génie, équipe HUMINT, officiers instructeurs, officiers d'état-major) d'environ 800 militaires. Enfin, la contribution de la Roumanie en Afrique est d'environ 50 observateurs militaires dans le cadre des missions menées par l'ONU en RDC, au Burundi, en Éthiopie et en Érythrée, au Soudan et en Côte d'Ivoire<sup>187</sup>.

### *5.3 Le soutien à l'émergence d'une culture stratégique et de sécurité européenne*

Les engagements internationaux mentionnés ci-dessus, sur divers théâtres d'opérations et dans une gamme variée de missions, montrent que la Roumanie tend à se forger une culture dans le domaine des opérations de gestion des crises. Cette tendance semble s'inscrire dans les efforts de l'Union pour développer la dimension opérationnelle de la PESD, notamment la définition de la coordination civilo-militaire.

Mais il faut aussi souligner que l'émergence de cette culture est fondée sur le processus de transformation de l'outil de défense de la Roumanie dont l'objectif est une structure de forces plus mobiles, flexibles, pouvant être déployées et soutenues sur les théâtres extérieurs, et capables d'agir dans un cadre interarmées multinational et d'accomplir une vaste gamme de missions<sup>188</sup>. La participation de la Roumanie au projet des groupements tactiques

<sup>186</sup> Voir les données offertes par le ministère de la défense (<http://www.mapn.ro/indexro.php>).

<sup>187</sup> Idem.

<sup>188</sup> Voir *Strategia de transformare a Armatei României*, Statul Major General, Bucuresti, 2006, p. 6 (<http://www.mapn.ro/indexro.php>).



et la priorité attachée à l'harmonisation des procédures nationales de planification avec celles de l'Union<sup>189</sup> (et de l'OTAN) montrent que c'est bien dans un contexte européen que s'inscrit la transformation de l'armée roumaine. De plus, les projets envisagés dans un avenir proche, concernant les acquisitions d'équipements et d'armements pour toutes les armées, notamment en matière d'avions de transport et de combat<sup>190</sup>, peuvent contribuer à cette transformation.

La participation des forces armées de la Roumanie aux nombreuses initiatives régionales de coopération militaire<sup>191</sup> a permis de définir une culture de la coopération qui pourrait bien appuyer la contribution de la Roumanie aux projets multinationaux spécifiques à l'Union.

Enfin, la Roumanie dispose de centres de formation militaire ayant une vocation internationale – le Centre de gestion des ressources de défense, le Collège de gestion des crises et des opérations multinationales de l'Université nationale de défense, l'École d'application de la gendarmerie – qui peuvent contribuer aux programmes européens d'assistance pour les pays partenaires de voisinage ou d'Afrique.

## 5.4 Conclusion

L'analyse du processus de réforme et de transformation du système de défense de la Roumanie révèle une volonté de synchronisation avec la dynamique européenne. Tout en soutenant le principe de complémentarité entre l'OTAN et l'Europe de la défense, la Roumanie participe depuis le début au processus de développement des capacités de défense de l'Union, depuis Helsinki en 1999, aussi bien à l'Objectif global 2003 qu'à l'Objectif global 2010. Dans ce contexte, en plus d'autres contributions aux capacités européennes, la participation de la Roumanie aux deux groupements tactiques, facilitée par la transformation et la modernisation internes, est représentative et s'inscrit dans sa logique de transformation au niveau européen.

Force est de reconnaître que l'engagement dans le projet de groupements tactiques et la contribution des forces armées roumaines aux nombreuses opérations de gestion des crises démontrent que la Roumanie est en mesure d'assumer ses responsabilités futures au sein de l'Union et de respecter ses engagements internationaux.

<sup>189</sup> Idem.

<sup>190</sup> Déclaration du ministre roumain de la défense lors d'une conférence de presse, citée par l'agence *Mediafax*, 28 mars 2006

<sup>191</sup> Voir note 59.



## Conclusions et recommandations

**A**près son adhésion à l'Union la Roumanie va représenter le 7<sup>ème</sup> Etat membre en termes de population, de poids de vote au sein du Conseil et de nombre de sièges au Parlement européen, ce qui lui confèrera une position assez particulière au sein de l'Union entre les 6 grands et les 20 autres pays membres.

Avec son adhésion à l'OTAN en 2004, on découvre une Roumanie déjà bien ancrée dans la communauté occidentale, mais ayant aussi des responsabilités accrues dans le domaine de la sécurité de l'Europe et au-delà. Dès que l'objectif stratégique d'intégration européenne sera atteint par l'adhésion à l'Union, la Roumanie maîtrisera mieux les dilemmes stratégiques et identitaires. Mais saura-t-elle gérer sa double appartenance à l'UE et à l'OTAN dans une période d'incertitude quant à l'avenir des relations transatlantiques et dans un contexte régional toujours inquiétant ? On observe de sa part à la fois une propension atlantiste et une accélération de son activité régionale dans sa quête d'un rôle spécifique aux nouvelles frontières extérieures de l'Union. La métaphore la plus courante à Bucarest est à cet égard celle de la transition de l'état de *consommateur* à l'état de *fournisseur* de sécurité vers les deux régions voisines.

En ce qui concerne les Balkans occidentaux, son engagement dans les initiatives de coopération régionale, sa contribution aux opérations de gestion de crises menées par l'Union, sa volonté d'offrir une assistance dans les divers domaines de la réforme visant l'intégration européenne, comme le secteur de la sécurité démontrent que la Roumanie est prête à assumer ses responsabilités futures au sein de l'Union.

S'agissant du voisinage oriental, en s'attachant à l'approfondissement de la coopération bilatérale avec tous les acteurs de la région,

en contribuant directement et activement aux formules de coopération régionale, notamment autour de la mer Noire, en soutenant une implication plus forte de l'UE dans la région en coordination avec l'OTAN, la Roumanie tente montrer qu'elle est en mesure de promouvoir les priorités de la PEV et les intérêts de l'Union : ancrage européen de ses voisins immédiats, en particulier de la Moldavie ; implication plus forte de l'UE dans la résolution des conflits gelés ; stabilisation et démocratisation de tous les pays riverains de la mer Noire ; approfondissement du partenariat UE-Russie ; routes alternatives de transport vers l'Europe des ressources énergétiques de la Caspienne. De plus, le renforcement visible du partenariat avec les Etats-Unis pour la région de la mer Noire, notamment la situation des bases américaines en Roumanie, révèle une approche plus réaliste et stratégique, cherchant à sécuriser les routes d'accès aux ressources énergétiques et, dans une moindre mesure, à répondre aux nouveaux risques de sécurité comme la prolifération des ADM ou le terrorisme.

Enfin, l'analyse de la transformation de l'outil de défense de la Roumanie traduit un souci de synchronisation avec la dynamique de la PESD. Tout en soutenant le principe de complémentarité entre l'OTAN et l'Europe de la défense, la Roumanie participe au processus de développement des capacités de défense de l'Union, notamment au projet des groupements tactiques. L'engagement dans ce dernier projet et la contribution aux nombreuses opérations de gestion des crises révèlent que la Roumanie est prête à assumer ses futures responsabilités européennes en matière de défense.

Le chemin parcouru par la Roumanie depuis la fin de la guerre froide jusqu'ici, à la veille de son adhésion à l'Union, pourrait être considéré comme une *success story* de l'Union, qui dépend

encore de la mise en œuvre complète de la réforme de son appareil administratif et judiciaire. Reste à voir comment elle va assumer et jouer son rôle au sein de l'Union pour renforcer la PESC et se doter d'un voisinage stable, plus démocratique et bien gouverné.

En conclusion, considérant que le rôle futur de la Roumanie au sein de l'Union a une valeur ajoutée pour la PESC, quelques recommandations sont énoncées ci-après que nous soumettons à la réflexion des responsables de la Roumanie et de l'Union.

### **Approche roumaine des Balkans occidentaux**

- Soutien du processus de stabilisation et d'association des Balkans occidentaux à travers une implication renforcée dans toutes les formules de coopération régionale et en concertation avec d'autres Etats membres du voisinage déjà impliqués
- Développement des programmes d'assistance bilatérale avec les pays des Balkans occidentaux aspirant à l'adhésion par la formule du jumelage, dans des secteurs comme celui de la sécurité, y compris les affaires JAI, afin de transférer des compétences acquises pendant les préparatifs de l'adhésion.
- Renforcement de la participation aux opérations européennes militaires et civiles des gestion de crises, avec des capacités de gendarmerie, de police, de renseignement.

### **Approche roumaine du voisinage oriental**

- Poursuite des initiatives visant l'ancrage européen des pays du voisinage oriental par le renforcement de la concertation avec tous les acteurs intéressés.
- Meilleure coordination avec les autres pays membres et candidats intéressés et avec le Conseil et la Commission dans la promotion des formules de coopération régionales, notamment l'approche spécifique concernant la région de la mer Noire.
- Développement de nouveaux programmes de coopération bilatérale, notamment par la formule du jumelage, avec les pays du voisinage

oriental qui veulent profiter de possibilité d'« intégration partielle » dans les domaines économique et JAI.

- Meilleur partage du savoir-faire roumain concernant la région, notamment à l'égard de la Moldavie, avec l'équipe du Haut Représentant pour la PESC ; amélioration de la promotion et de la communication de l'approche roumaine pour la concertation transatlantique sur le voisinage oriental de l'UE et de l'OTAN.

### **Approche européenne des Balkans occidentaux**

- Poursuite de l'engagement pris par l'Union à Thessalonique de mettre en œuvre les feuilles de route concernant l'élargissement aux Balkans occidentaux.
- Soutien accru à l'amélioration et à la rationalisation des initiatives pan-balkaniques de coopération, notamment par le renforcement du PCESE.
- Relance de l'approche concertée UE-OTAN pour les Balkans occidentaux et recentrage sur l'intégration européenne de la région et sur un meilleur partage de tâches dans les opérations de gestion des crises.
- Meilleure coordination des opérations militaires et civiles de l'Union dans les Balkans, compte tenu de la nécessité de soutenir la réforme des secteurs sécurité et JAI dans la région et la lutte contre les réseaux de crime organisé.
- Meilleure intégration de l'apport des pays membres locaux aux opérations de gestion des crises (police, renseignement, gendarmerie, Centre régional de lutte contre le crime transfrontalier, centres de formation etc.) qui tiennent mieux compte de leur familiarité avec la culture et les habitudes locales.

### **Approche européenne du voisinage oriental**

- Meilleure différenciation de la dimension orientale de la PEV, compte tenu des particularités de la région, notamment son appartenance à l'Europe.

- ▀ Encouragement de la participation des pays membres locaux à des formules de coopération plus flexibles (comme le Groupe des amis de la Géorgie, les eurorégions, les trilatérales Pologne-Lituanie-Ukraine ou Roumanie-Moldavie-Ukraine) avec les NEI.
- ▀ Implication accrue de l'Union, en particulier à travers les Représentants spéciaux de l'Union, dans le règlement des conflits gelés et meilleure utilisation par l'équipe du Haut Représentant pour la PESC des compétences des pays membres locaux.
- ▀ Soutien renforcé pour une approche spécifique concernant la région de la mer Noire, prenant en considération l'enjeu de la région dans l'assurance de la sécurité énergétique de l'Union.





# Annexes

## Sigles

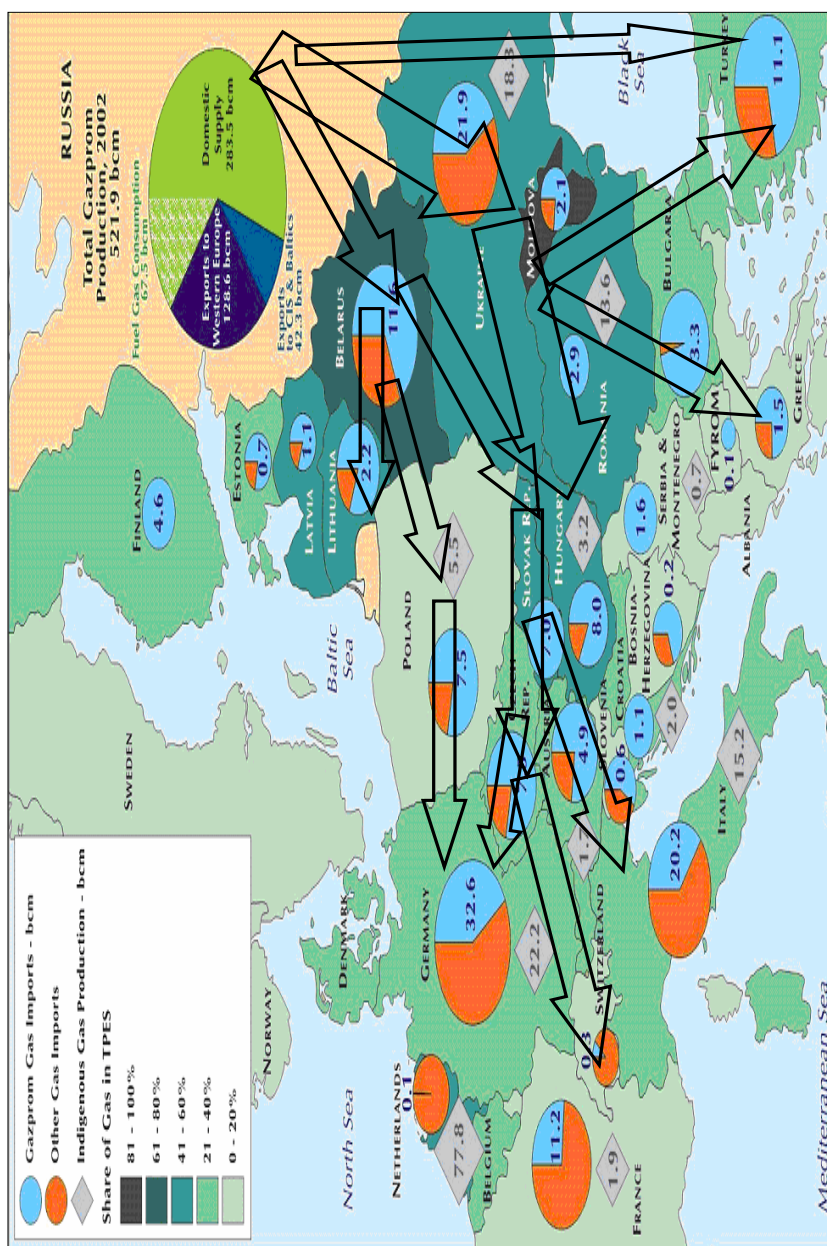
ACELE	Accord centre-européen de libre-échange
ADM	Arme de destruction massive
AED	Agence européenne de défense
BLACKSEAFOR	Groupe de coopération navale dans la mer Noire
CAGRE	Conseil Affaires générales et Relations extérieures
CARDS	Assistance communautaire pour la Reconstruction, le Développement et la Stabilisation
CEI	Communauté des Etats indépendants
CEMN	Organisation de coopération économique de la mer Noire
CIMIC	Coopération civilo-militaire
CPEA	Conseil du Partenariat euro-atlantique
FMPESE	Force multinationale de paix en Europe du Sud-Est
GAEO	Groupe d'armement de l'Europe occidentale
GUAM	Géorgie-Ukraine-Azerbaïdjan-Moldavie
HUMINT	Equipe de renseignements
ICE	Initiative centre-européenne
ICESE	Initiative de coopération pour l'Europe du Sud-Est
IFOR	Forces de mise en œuvre de la paix en Bosnie-Herzégovine 1995-1996
ISPA	Programme de l'UE pour le développement de l'infrastructure dans les pays candidats d'Europe centrale et orientale
KFOR	Force de sécurité internationale au Kosovo
MINUK	Mission des Nations Unies au Kosovo
MSUE	Mission de surveillance de l'UE dans les Balkans
MPFSEE	Force multinationale de paix d'Europe du Sud-Est
MPUE	Mission de l'UE en Bosnie-Herzégovine
NBC	Nucléaire, biologique et chimique
NEI	Nouveaux Etats indépendants
OHR	Bureau du Haut Représentant de l'ONU en Bosnie-Herzégovine
ONG	Organisation non gouvernementale
OSCE	Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe

OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PAEC	Plan d'action européen sur les capacités
PCESE	Processus de coopération en Europe du Sud-Est
PECO	Pays de l'Europe centrale et orientale
PESC	Politique étrangère et de Sécurité (de l'UE)
PESD	Politique européenne de Sécurité et de Défense (de l'UE)
PEV	Politique européenne de voisinage
PHARE	Programme de l'UE destiné aux pays candidats d'Europe centrale et orientale
PpP	Partenariat pour la Paix
PSA	Processus de Stabilisation et d'Association
PSYOPS	Opérations psychologiques
SAPARD	Programme de l'UE destiné à soutenir la réforme du secteur agricole dans les pays candidats d'Europe centrale et orientale
SEDM	Réunions des ministres de la défense d'Europe du Sud-Est
SEEBRIG	Brigade multinationale de l'Europe du Sud-Est
SFOR	Forces de stabilisation en Bosnie-Herzégovine, 1996-2004
SHIRBRIG	Multi-national Standby Force High Readiness Brigade for UN
TPIY	Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie
UE	Union européenne
UEO	Union de l'Europe occidentale

## Carte de la Roumanie, des Balkans, de la région élargie de la mer Noire et du bassin de la Caspienne



## Exportations de Gazprom et niveau de dépendance dans les pays européens



Source: Emmanuel Bergasse, Administrateur pour les pays d'Europe centrale et du Sud-Est, Agence internationale de l'Énergie (AIE/OCDE), « Situation et perspectives énergétiques dans les PECO », Présentation à la conférence « Le pétrole à 50 \$, et après... », IFRI, Paris, 15 juin 2005.

## Projet de gazoduc Nabucco reliant la région de la Caspienne de l'Europe centrale



Source: Hans Gallistl, Présentation de OMW Erdgas GmbH, Conférence « Natural Gas in South East Europe – Investment, Transit, Trade », Istanbul, 5 et 6 mai 2004.







- n° **64** The evolution of the EU-China relationship: from constructive engagement to strategic partnership **October 2006**  
*Nicola Casarini*
- n° **63** Security by proxy? The EU and (sub-)regional organisations: the case of ECOWAS **March 2006**  
*Bastien Nivet*
- n° **62** The Baltics: from nation states to member states **February 2006**  
*Kestutis Paulauskas*
- n° **61** The EU mission in Aceh: implementing peace **December 2005**  
*Pierre-Antoine Braud and Giovanni Grevi*
- n° **60** The EU in Moldova – Settling conflicts in the neighbourhood **October 2005**  
*Nicu Popescu*
- n° **59** L'évolution stratégique du Japon : un enjeu pour l'Union **Juin 2005**  
*Régine Serra*
- n° **58** L'Union et l'Afrique subsaharienne : quel partenariat ? **Mai 2005**  
*Roland Sourd*
- n° **57** The democratic legitimacy of European Security and Defence Policy **April 2005**  
*Wolfgang Wagner*
- n° **56** From America's protégé to constructive European. Polish security in the twenty-first century **December 2004**  
*Marcin Zaborowski*
- n° **55** La gestion des crises en Afrique subsaharienne. Le rôle de l'Union européenne (*traduction et actualisation du n° 51*) **Novembre 2004**  
*Fernanda Faria*
- n° **54** EU enlargement and armaments **September 2004**  
Defence industries and markets of the Visegrad countries  
*Timo Bebr and Albane Siwiecki*  
*Edited by Burkard Schmitt*
- n° **53** Europe's next shore: the Black Sea region after EU enlargement **June 2004**  
*Mustafa Aydin*
- n° **52** Rethinking the Euro-Mediterranean political and security dialogue **May 2004**  
*Rosa Balfour*
- n° **51** Crisis management in sub-Saharan Africa. The role of the European Union **April 2004**  
*Fernanda Faria*
- n° **50** For our eyes only? Shaping an intelligence community within the EU **January 2004**  
*Björn Müller-Wille*
- n° **49** EU cohesion in the UN General Assembly **December 2003**  
*Paul Luif*