

## Éditorial : L'Union et la géopolitique

Le référendum qui a eu lieu au Monténégro le 21 mai 2006 en faveur de l'indépendance<sup>1</sup> contrarie le scénario qui avait été élaboré par l'Union prévoyant une union avec la Serbie. L'indépendance du Monténégro risque d'ouvrir une boîte à Pandore non seulement dans les Balkans mais aussi au sein même de l'UE<sup>2</sup>. C'est pourtant cette dernière qui avait fixé les critères pour accepter la demande du Monténégro : une participation d'au moins 50% et une majorité de 55%.

L'accession à l'indépendance du Monténégro va avoir des conséquences immédiates sur les négociations qui se déroulent actuellement à Vienne sur le futur statut du Kosovo. L'article de Milos Jovanovic pose la question de savoir si l'indépendance du Kosovo n'est pas déjà prise par les Européens et nous montre les enjeux de cette décision pour l'avenir de la région.

Ce droit à la sécession que semble accepter l'Union européenne risque d'encourager en plus les revendications nationalistes et régionalistes au sein même de l'Union. Le phénomène touche en premier l'Espagne avec les revendications des Basques et des Catalans qui négocient actuellement une modification de leur statut. Jean-Pierre Maury souligne que ce phénomène peut toucher de nombreux pays en Europe.

Ce phénomène de création de nouveaux États en Europe porte atteinte au bon fonctionnement des institutions de l'Union européenne. Il pose la question du

<sup>1</sup> Le taux de participation a été de 86,5% et le Oui l'emporte avec 55,5% des votants. Milo Djukanovic a tenu son pari.

<sup>2</sup> Ce n'est pas l'avis de J-F Deniau qui trouve très positive la création de micro états en Europe, « Qui a peur de l'indépendance du Monténégro ? » in *Le Figaro* du 27-28 mai 2006, p 18.

pois de ces micro états dans la prise de décision. Comment concevoir en effet qu'un Etat comme le Monténégro peuplé de moins de 700.000 habitants, puisse peser autant que les plus grands pays comme l'Allemagne, la France ou la Grande-Bretagne au sein du Conseil des ministres, de la Commission ou de la Cour de Justice. Une profonde modification des institutions de l'Union est nécessaire si l'on ne veut pas assister non seulement à un blocage de l'Union mais surtout à l'absence de toute politique extérieure de l'Europe. Il faudrait que les politiques prennent conscience que les concepts qui ont servi à construire l'Europe des années Cinquante ne sont plus applicables à celle du XXI<sup>e</sup> siècle. Si l'on n'invente pas de nouveaux principes de fonctionnement, l'Europe sortira de l'histoire.

Patrice Buffotot  
Directeur de l'Observatoire Européen de Sécurité (OES)

[buffotot@univ-paris1.fr](mailto:buffotot@univ-paris1.fr)

### Sommaire :

Les négociations sur le statut final du Kosovo : Vers un nouveau Rambouillet ? par Milos Jovanovic.....	p 2
La nouvelle sphère d'influence de Varsovie : la Biélorussie et l'Ukraine et les conséquences sur la politique de l'Union européenne par Krzysztof Soloch.....	p 6
La crise énergétique mondiale : l'Europe redécouvre les lois de la géopolitique par Patrice Buffotot.....	p 10
Espagne : La fin du compromis constitutionnel ? par Jean-Pierre Maury.....	p 12
Les hésitations de l'Europe de la défense par P.Buffotot.....	p 18

## Les négociations sur le statut final du Kosovo : Vers un nouveau Rambouillet ?

Février 1999, château de Rambouillet. Les délégations serbe et albanaise sont réunies afin de rechercher une solution au problème du Kosovo et de la Métochie. Officiellement, les diplomates occidentaux souhaitent sincèrement aider les parties en conflit – mouvement séparatiste albanaise et autorités centrales de la République Fédérale de Yougoslavie – à trouver un compromis. Il s'avérera pourtant que la diplomatie américaine, dominante dans les Balkans depuis l'intervention de l'OTAN contre les forces serbes de Bosnie, y voyait une magnifique occasion de *casus belli*.

Predrag Simic, actuel ambassadeur de la Serbie-Monténégro en France et l'un des participants aux négociations de Rambouillet relatera l'épisode en ces termes : « Vers la fin de la conférence, l'ambassadeur russe à Paris est venu nous voir pour nous dire de signer au moins le volet politique sur lequel les parties s'étaient mises d'accord dans une large mesure avant que ne vienne le secrétaire d'Etat américain Madeleine Albright qui pourrait changer tout ce qui a été fait jusqu'ici »<sup>3</sup>. Et de fait tout changea.

De nouvelles conditions furent posées avec l'arrivée de Mme Albright, dont celle qui prévoyait l'entière liberté des troupes de l'OTAN sur la totalité du territoire yougoslave<sup>4</sup> ainsi qu'une révision de l'accord « sur la base de la volonté populaire » au bout de trois années, révision qui devait mener au statut final de la province<sup>5</sup>. Selon la diplomatie américaine, ces points n'étaient pas négociables. La délégation serbe refusa

l'ultimatum, les Albanais apposèrent leur signature<sup>6</sup>.

La farce diplomatique de Rambouillet va-t-elle se répéter ? Depuis le mois de février 2006 se déroulent à Vienne les négociations sur le statut final du Kosovo toujours sous protectorat international. Pourtant, un certain nombre d'observateurs et d'officiels occidentaux, pense qu'il faut « finir le travail » commencé en 1999 et faire du Kosovo un État indépendant, avec ou sans la volonté de la Serbie. La décision est-elle déjà prise ?

### Les signaux venus de l'Occident

Malgré une position officielle en apparence neutre, de plus en plus de signaux qui vont dans le sens d'une indépendance pour le Kosovo sont émis dans les chancelleries occidentales. Le groupe de contact dans sa déclaration du 31 janvier 2006, après avoir rappelé que la résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU demeurait le cadre pour la solution à apporter, a réitéré ses trois principes de base : a - pas de partage de la province ; b - pas de rattachement du Kosovo à un autre Etat ; c - pas de retour à la situation d'avant juin 1999 (condition peu claire et sujette à interprétation car il y a eu diverses situations *avant* juin 1999). Ce qui est réellement significatif dans ladite déclaration est que nonobstant l'évocation de la résolution 1244 qui réaffirme le principe de l'intégrité territoriale de la Serbie-Monténégro, il est surtout dit que la solution relative au statut final du Kosovo devra être « acceptable pour le peuple du Kosovo » qui en contrepartie « doit accepter le multiethnicité ». Sachant que la grande majorité « du peuple du Kosovo » n'accepte que l'indépendance de la province, la voie pour toute autre solution, et donc pour la négociation nous paraît bien étroite.

<sup>3</sup> Simic Predrag, *Put u Rambuje*, Nea, 2000, p. 218-219.

<sup>4</sup> Point 8 de l'annexe B, chapitre 7 du projet soumis le 23 février 1999 dit *Accord de Rambouillet*.

<sup>5</sup> Point 3 de l'article 1<sup>er</sup> du chapitre 8.

<sup>6</sup> Voir De la Gorce, Paul-Marie, « Histoire secrète des négociations de Rambouillet », in *Le Monde diplomatique*, Mai 1999.

Les diplomates occidentaux semblent donc n'envisager comme solution que l'indépendance, solution au demeurant réaffirmée par un certain nombre d'officiels dont la présidente de la délégation pour les relations avec les pays de l'Europe du sud-est du Parlement européen, Doris Pack, et surtout par le ministre britannique des affaires étrangères Jack Straw. Lors de la réunion des ministres des Affaires étrangères des Vingt-Cinq les 10 et 11 mars à Salzbourg, le ministre britannique a déclaré que « tout le monde reconnaît que la situation d'avant 1999 est intenable en tant que base pour l'avenir et si tel est le cas, alors une voie vers l'indépendance devient presque inévitable »<sup>7</sup>.

### Une rhétorique inquiétante

Cette orientation politique est enserrée dans une rhétorique inquiétante et pour le moins discutable. Ainsi Mme Doris Pack, dans un entretien accordé au quotidien serbe *Vecernje novosti*, affirmait que l'indépendance du Kosovo était le prix que la Serbie doit payer pour la politique de Slobodan Milosevic tout comme les Allemands ont payé pour les crimes commis en leur nom<sup>8</sup>. Au-delà de la comparaison au goût douteux, on peut se poser la question de savoir pourquoi faudrait-il punir collectivement un peuple pour ce que l'on présente comme étant la faute d'un homme. Pourquoi faudrait-il punir la Serbie démocratique pour les agissements de la « Serbie autoritaire » ?<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Dépêche de l'agence *Beta* du 10 mars 2006 ; voir aussi le site Internet : [fenetreurope.com/php/page.php?section=actu&id=5470](http://fenetreurope.com/php/page.php?section=actu&id=5470)

<sup>8</sup> *Vecernje novosti* du 13 janvier 2006.

<sup>9</sup> Le questionnement est en fait plus complexe. La lecture occidentale de la crise yougoslave est souvent idéologique et erronée. Les actions de la Serbie dans les années 1990 ne furent justement pas des actions, mais des réactions. Réaction au séparatisme des albanais du Kosovo dont le programme politique existait bien avant l'accession au pouvoir de Slobodan Milosevic (bien avant qu'il ne soit né en fait puisqu'il remonte à la création de

Pourquoi la peine infligée doit nécessairement être l'indépendance de la province qui est le cœur historique et culturel de la Serbie ? Au demeurant, les Serbes n'ont-ils pas déjà été suffisamment punis ? Il faudra aussi examiner sérieusement un jour les faits qui se sont déroulés au Kosovo depuis 1989 (et avant) tant la propagande la plus effrontée fait aujourd'hui encore office d'histoire officielle<sup>10</sup>. Ce n'est qu'en pleine connaissance des faits, que l'on peut réellement apprécier les commentaires tels que celui de Mme Doris Pack.

Plus grave est la position insidieuse selon laquelle les Serbes du Kosovo pourront voir leurs droits fondamentaux respectés uniquement dans un Kosovo indépendant. Il s'agit en quelque sorte d'un échange : *Standards* démocratiques (droits de l'homme, sécurité, autonomie pour les Serbes) contre *statut* (indépendance de la province) clairement esquissé dans la déclaration du groupe de contact mentionnée ci-dessus. Pour le Président serbe Boris Tadic, un tel marchandage est inacceptable car il *heurte de front les valeurs démocratiques du monde moderne*, avant d'ajouter : « Les Serbes du Kosovo et de la Métochie, comme les gens partout dans le monde, ont droit à la liberté et à la sécurité individuelles, à la protection de leur identité culturelle et nationale (...) ces

---

la Ligue albanaise de Prizren en 1878) ; réaction aux sécessions slovène et croate ; réaction à la reconnaissance d'un Etat qui n'a jamais existé à l'époque moderne – la Bosnie-Herzégovine. De fait, on peut penser que toute action ayant pour but de mettre un terme au séparatisme albanais aurait servi de prétexte aux Albanais, indifféremment de la question de savoir qui se trouve au pouvoir en Serbie.

<sup>10</sup> L'auteur de ces lignes fut stupéfait quand une collègue, enseignante à l'Université Paris I, lui demanda les textes de lois discriminatoires envers les Albanais du Kosovo supposés avoir été adoptés par le parlement serbe au début des années '90. De telles lois n'ont évidemment jamais existé ! De même, l'autonomie de la province n'a pas été supprimée en 1989, mais fin 1990 en réponse à la proclamation illégale d'une « République du Kosovo » datant du 7 septembre 1990.

droits ne peuvent faire l'objet de marchandage entre Belgrade et Pristina (...) ces droits appartiennent à tout être humain »<sup>11</sup>.

Enfin, on peut entendre cet étrange argument qui consiste à dire que la solution devra satisfaire les Albanais (« être acceptable pour le peuple du Kosovo ») qui pourraient à défaut reprendre les armes. Ayant à l'esprit que les Albanais n'acceptent que l'indépendance de la province, cela revient à dire qu'il faille leur donner entière satisfaction par peur de nouvelles violences. C'est dans cette perspective singulière qu'il est expliqué que le seul remède contre l'éventuel répétition des pogroms anti-serbes comme l'étaient ceux du 17 mars 2004, réside dans l'octroi de l'indépendance au Kosovo. Il s'agirait là, nous semble-t-il, tout simplement d'une prime au crime. Par ailleurs, nous n'avons aucun souvenir que jamais personne n'ait évoqué des solutions qui pouvaient être entièrement acceptables pour les Serbes de Croatie ou de Bosnie-Herzégovine ou même aujourd'hui pour le peuple serbe dans son entier au regard du problème du Kosovo. Nous avons eu l'occasion de souligner dans un précédent article l'incohérence absolue de la gestion des crises yougoslaves par les grandes puissances<sup>12</sup>. C'est bien cette incohérence dans les faits qui commande aujourd'hui un discours justificatif aussi insensé.

### Une violation du droit international

L'indépendance du Kosovo serait contraire au droit international. En effet, ce serait accorder aux Albanais le droit à l'autodétermination externe, c'est-à-dire un droit à la sécession ; or, un tel droit n'existe pas en droit international en

dehors des situations de décolonisation<sup>13</sup>. C'est précisément ce qu'avait réaffirmé la *Commission Badinter* à propos de la Bosnie-Herzégovine dans ses avis n°2 et 3 en déclarant qu'il est *bien établi que, quelles que soient les circonstances, le droit à l'autodétermination ne peut entraîner une modification des frontières au moment des indépendances, sauf en cas d'accord contraire de la part des Etats concernés*<sup>14</sup>. C'est la raison pour laquelle - les frontières de la Bosnie-Herzégovine devant être maintenues - les Serbes (33% de la population de Bosnie en 1991) se sont retrouvés du jour au lendemain dans un nouvel Etat, en tant que minorité possédant uniquement des droits collectifs afin d'assurer la protection de leur identité. On prétend aujourd'hui accorder ce droit d'autodétermination externe aux Albanais du Kosovo alors qu'on ne l'a accordé à aucune autre minorité au monde. Et de fait, si un tel droit existait, si toute minorité ethnique (ou autre d'ailleurs) pouvait se constituer en Etat indépendant, rares seraient les pays à l'abri de mouvements indépendantistes.

L'indépendance éventuelle du Kosovo, pourrait constituer un dangereux précédent quoiqu'en disent certains analystes qui tentent et souhaitent présenter cette solution comme une exception à la règle<sup>15</sup>. Il peut sembler naïf de faire appel au droit international au regard de cette nouvelle casuistique internationale. D'autant plus qu'il fut si souvent contourné ou ouvertement violé durant la crise yougoslave. Si le droit avait été respecté dans les Balkans, en partant des sécessions slovène et croate jusqu'à l'intervention militaire de l'Alliance atlantique contre la R.F.Y., rien ne se serait passé de la manière, aujourd'hui,

<sup>11</sup> Discours du Président de la Serbie Boris Tadic devant le Conseil de sécurité de l'ONU, 14 février 2006.

<sup>12</sup> « Vers une nouvelle guerre au Kosovo », *Défense et stratégie*, n°12, janvier 2005.

<sup>13</sup> Voir Christakis Théodore, *Le droit à l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*, La documentation française, 1999.

<sup>14</sup> Avis n°2 de la Commission d'arbitrage pour l'ex-Yougoslavie du 11 janvier 1992.

<sup>15</sup> Le professeur Charles Kupchan pense qu'il faille traiter cette affaire comme une exception, in *Politika* du 25 mars 2006.

tristement célèbre. Pourtant, si cet argument juridique ne signifie en effet que peu de chose dans sa dimension de légalité, il aura un poids certain dans la sphère de la légitimité, de l'équité et par conséquent dans la perception de ce qu'est une *solution juste*.

### **L'(in)stabilité de la région et la nécessité d'une solution équitable**

Octroyer l'indépendance au Kosovo ? – on n'y se serait pas mieux pris pour faire des Balkans une région instable pour de longues décennies et semer les germes de futurs conflits. Au-delà même de la question de la viabilité d'un Kosovo indépendant – aujourd'hui centre de trafic de femmes, de drogues et d'armes-, de son éventuel rattachement à l'Albanie à moyen ou à long terme et donc de la création d'une grande Albanie, source d'instabilité qui pourrait de fait être provoquée en Macédoine ou en Bosnie-Herzégovine, c'est l'injustice envers le peuple serbe – que représenterait une solution imposée – qui serait le vrai danger pour l'avenir de la région. Cette décision manquerait tout simplement de légitimité.

En effet, pourquoi faudrait-il octroyer l'indépendance au Kosovo ? La question est banale mais fondamentale. Pourquoi devrait-on le faire alors que les droits des Albanais ainsi qu'une autonomie substantielle sont garantis, que les Albanais possèdent déjà leur Etat national – l'Albanie, que le Kosovo représente un territoire d'une importance culturelle et historique fondamentale pour le peuple serbe ? Posée ainsi, la question de l'indépendance du Kosovo nécessite une approche bien plus nuancée. Les grandes puissances, qui pourraient jouer un rôle sincèrement constructif dans la recherche d'un vrai compromis entre les parties, ne semblent pas choisir ce chemin. Il n'est pourtant jamais sage d'humilier un peuple à un tel point. L'accuser de tous les maux (ce qui est contestable en soi) en lui prenant absolument tout (n'oublions pas

que les Serbes sont les plus grandes victimes du nettoyage ethnique puisqu'ils furent chassés de Croatie en 1995 ; que les Serbes de Bosnie-Herzégovine sont obligés de vivre dans un Etat dont ils n'ont jamais voulu, et qu'il risquent de perdre aujourd'hui le Kosovo, terre ancestrale et berceau de leur culture, constituera une « paix » bien trop lourde même pour un peuple fatigué.

### **Vers un nouveau Rambouillet ?**

A l'instar des négociations de Rambouillet de 1999, il n'est pas certain que les négociations actuelles ne servent pas aussi de prétexte, la décision sur le statut final du Kosovo ayant déjà été prise. Comme en 1999, on se passera de la signature de la Serbie en cherchant à adopter une nouvelle résolution au Conseil de sécurité qui serait acceptable pour la Chine et la Russie. Si en 1999, le refus serbe était voulu, il sera inévitable en 2006 ou 2007 car il est certain que les autorités serbes ne signeront jamais un document prévoyant l'indépendance du Kosovo.

Cette position a été clairement affirmée à maintes reprises et notamment dans la résolution<sup>16</sup> du parlement serbe du 26 mars 2004 déclarant que le Kosovo est une partie inaliénable de la Serbie. Même un lobbyiste zélé de la cause albanaise tel Morton Abramowitz, pense que la Serbie acceptera difficilement une telle solution sans compensation sérieuse évoquant comme possibilité le partage de la province<sup>17</sup>.

Actuellement, les discussions de Vienne portent sur la décentralisation au Kosovo. Pour les Albanais il s'agit du seul sujet de négociation possible visant à protéger les droits des Serbes qui demeureront dans un Kosovo indépendant.

<sup>16</sup> Voir la résolution du parlement serbe sur le site officiel du gouvernement serbe (en anglais) : <http://www.srbija.sr.gov.yu/kosovo-metohija/index.php?id=8887>

<sup>17</sup> Intervention de M. Abramowitz du 15 novembre 2005, *The Century foundation*.

Pour les Serbes, la décentralisation ne préjuge en rien du statut final qui doit être négocié dans le respect des principes de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la Serbie. De telles positions sont difficilement conciliables.

C'est la raison pour laquelle nous sommes d'avis qu'il faudrait, plutôt qu'un nouveau *Rambouillet* et une approche sans nuances du litige existant entre Serbes et Albanais, organiser une large conférence sur les Balkans et traiter simultanément tous les problèmes existant dans la région – en Bosnie-Herzégovine, Macédoine et au Kosovo – pour trouver une solution d'ensemble relativement juste et équitable.

Ce qui n'a pas été fait début 1992 (la conférence sur la paix en Yougoslavie ayant été sabotée par les reconnaissances prématurées de la Slovénie et de la Croatie, puis de la Bosnie), ni à l'automne 1995 (lors des accords de Dayton) doit être réalisé maintenant. C'est là une condition *sine qua non* si les Européens veulent installer une paix durable dans les Balkans.

**Milos Jovanovic**, Doctorant,  
Ancien enseignant au Département de  
Science Politique de l'Université Paris 1  
(Panthéon - Sorbonne)  
Chercheur associé à l'OES

#### **Vient de paraître**

André Dumoulin (sous la direction)

#### **France-Otan:**

#### **Vers un rapprochement doctrinal ?**

*Au-delà du 40<sup>e</sup> anniversaire de la crise franco-atlantique*

Préface de l'amiral Jean Dufourcq  
Bruxelles : Editions Bruylant, 2006. 360 p.  
(Collection : Réseau multidisciplinaire  
d'études stratégiques - N° 2), 70 Euros

#### **La nouvelle sphère d'influence de Varsovie : la Biélorussie et l'Ukraine et les conséquences sur la politique de l'Union européenne**

En adhérant à l'OTAN, puis à l'Union européenne, la Pologne a atteint les objectifs, considérés comme vitaux, qu'elle s'était fixés au début des années 90. Sa position géopolitique a changé et un nouveau chapitre de l'histoire a commencé. Ces changements se sont traduits par l'eupérisation de sa politique étrangère sans pour autant mettre en cause un équilibre que la Pologne a toujours voulu préserver dans ses relations avec l'UE et les Etats-Unis. La position et le rôle de la Pologne ont évolué.

L'Union européenne a cessé d'être un objectif pour devenir une base à partir de laquelle les nouveaux objectifs ont été fixés. En tant que nouveau membre, la Pologne peut désormais exercer une influence sur la politique de l'Union et participer pleinement à son évolution. Pour Adam D. Rotfeld, ancien ministre polonais des affaires étrangères « (...) *les « périphériques » de l'Union (le Portugal, l'Espagne, le Danemark, l'Irlande, les Etats de l'Europe centrale) ont reçu la chance exceptionnelle d'influencer les nouveaux projets des Etats membres formant le centre de l'Union. Nous ne devrions pas nous taire, ni accepter que le mécontentement et le doute d'autres sociétés aient une influence décisive sur notre avenir. Il faut que nous sachions discerner l'essentiel de l'accessoire, puisque notre acuité peut décider du sort de plusieurs générations de Polonais*<sup>18</sup>. »

Dès le début du processus de transformation du régime politique entamé au printemps 1989, la politique orientale était l'un des plus importants éléments de la politique étrangère de la Pologne,

<sup>18</sup> Une dissonance cognitive, entretien avec A.D. Rotfeld, *Rzeczpospolita* du 16 juin 2005.

qualifiée de « *raison d'Etat* »<sup>19</sup>. Mais la conceptualisation et la finalisation de cette politique ne sont intervenues qu'à la fin des années 90.

Dans un premier temps, la position de la Pologne à l'égard de ses voisins orientaux se caractérisait par l'existence des deux politiques parallèles. Celle à l'égard du pouvoir central à Moscou et celle destinée à soutenir les partis « démocratiques » dans les républiques de l'URSS. Force est de constater que cette politique ne faisait pas partie intégrante de la politique étrangère de la Pologne et qu'elle ne faisait pas l'unanimité au sein de la classe politique polonaise. Néanmoins, cette double politique a contribué, selon de nombreux experts, à l'éclatement de l'Union soviétique.

Dans le second temps, Varsovie a multiplié des efforts pour promouvoir les intérêts de l'Ukraine en Europe et de convaincre les partenaires européens de l'importance de l'indépendance de Kiev pour la sécurité européenne. Les autorités polonaises ont commencé à parler des relations stratégiques avec l'Ukraine sans développer une politique claire et cohérente à son égard.

Il a fallu attendre la fin des années 90 et l'arrivée du nouveau président, Aleksander Kwasniewski pour que la politique orientale soit intégrée dans la conception de la politique étrangère polonaise. Bien que la coopération avec l'Ukraine et la Biélorussie soit développée, la politique orientale était souvent déclarative. De plus, elle n'a pas été toujours adaptée et ne correspondait pas toujours aux attentes des partenaires de Varsovie qui voulait transmettre son expérience démocratique à l'Ukraine et à la Biélorussie sans pour autant analyser si cette expérience serait transposable.

<sup>19</sup> *Qu'est-ce qu'une raison d'état de la Pologne dans le contexte des actuels défis politiques, économiques et, sociales ?* Discours de Krzysztof Skubiszewski, ministre des Affaires étrangères de la Pologne devant la Diète, 23 janvier 1993.

L'adhésion de la Pologne à l'OTAN et à l'UE lui a permis de se focaliser sur la politique orientale, parfois laissée de côté pour se concentrer sur l'adhésion à l'UE, et de se servir des institutions européennes, comme le Parlement européen, pour promouvoir les intérêts des pays ex-soviétiques, et plus particulièrement ceux de l'Ukraine et de la Biélorussie.

### **Une politique orientale dans un contexte européen**

En s'engageant dans l'élaboration de la politique européenne de voisinage, la Pologne souhaite poursuivre sa politique orientale dans le contexte européen. Mais le problème est que la perception de la politique de voisinage de l'Union européenne n'est pas la même pour tous les membres de l'Union. Ainsi une division nette est-elle perceptible entre certains anciens membres de l'Union, comme la France, l'Espagne ou l'Italie, particulièrement attentives au bassin méditerranéen, et des nouveaux membres (Pologne, ou pays baltes) qui privilégient la dimension orientale de la politique de voisinage, et qui sont à l'origine de nombreuses déclarations officielles de la Commission.

Les députés européens polonais soumettent ainsi régulièrement des propositions sur leurs voisins orientaux, et animent les débats correspondants, au Parlement européen. Plusieurs déclarations officielles du Parlement européen, qui avaient été initiées notamment par le groupe des députés polonais, ont condamné la restriction des libertés des médias par le régime de Loukachenko en Biélorussie. La dernière proposition de déclaration commune sur la Biélorussie à la veille des élections présidentielles du 19 mars dernier était aussi initiée par les députés polonais qui sont également à l'origine de nombreux débats au Parlement. En effet le 1<sup>er</sup> décembre 2004 a eu lieu, sur l'initiative des députés

polonais, au Parlement européen un débat consacré à la situation en Ukraine. Dans sa déclaration<sup>20</sup>, le Parlement a rappelé à l'Ukraine la nécessité d'assurer l'intégralité du territoire national, de réorganiser le deuxième tour des élections présidentielles, de trouver une solution pacifique pour sortir de la crise et enfin d'assurer de manière égalitaire l'accès aux médias des deux candidats.

### L'avocate de l'Ukraine

L'engagement du président polonais, Aleksander Kwasniewski lors de la « Révolution orange » lui a valu l'estime du président français, J. Chirac qui a salué cet engagement à l'occasion du sommet franco-polonais, le 28 février 2005 à Arras. En effet la démarche du président polonais d'inviter J. Solana, Monsieur PESC, et ainsi faire de la « Révolution orange » la question européenne, a été appréciée dans les capitales européennes. Varsovie a ainsi prouvé qu'elle dispose d'un savoir-faire et d'une connaissance de l'Europe orientale dont elle pourrait faire bénéficier l'Union européenne, dans le cadre de la politique de voisinage de l'Union et plus particulièrement dans sa dimension orientale.

Un an après la « révolution orange », les relations entre l'Ukraine et l'Union européenne se sont renforcées mais sans pour autant rapprocher Kiev vers l'objectif principal, à savoir l'adhésion à l'Union. Mais la Pologne continue de s'investir et de promouvoir les intérêts ukrainiens. Aleksander Kwasniewski a souligné récemment que l'Ukraine a fait des progrès économiques et politiques significatifs qui l'ont rapprochée vers l'OMC. Mais la fiabilité de Kiev sur la

scène internationale dépend de la coalition orange<sup>21</sup>. Dans le même temps, l'OTAN devait soutenir la construction d'une telle coalition en envoyant par exemple, une invitation "conditionnelle". La question de l'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN prouve que la Pologne, qui apparaît comme une avocate de Kiev sur la scène européenne, a réussi à convaincre plusieurs Etats du bien fondée de cette démarche. Dans ce contexte, l'attitude de Berlin est très importante compte tenu de sa position au sein de l'UE et de l'OTAN.

### Des relations constructives avec la Biélorussie

Varsovie, contrairement à l'Union européenne, a essayé de développer des relations constructives avec la Biélorussie, bien que le régime autoritaire de Loukachenko soit un obstacle souvent infranchissable. Mais les hommes politiques polonais estiment qu'on ne peut pas observer seulement ce qui se passe en Biélorussie, surtout après le dernier l'élargissement de l'UE qui a modifié la carte géopolitique de l'Europe. Deux facteurs ont modifié la situation géopolitique de la Biélorussie :

- L'élargissement de l'UE. Les révolutions en Ukraine, en Géorgie et en Moldavie ont eu une influence sur la société biélorusse qui observe avec espoir, l'Europe occidentale. Or le dernier élargissement de l'Union européenne a mis au grand jour le manque de la politique à l'égard de la Biélorussie.
- Les élections présidentielles de 19 mars dernier ont confirmé qu'en Biélorussie demeure le dernier régime autoritaire en Europe

Plusieurs raisons militent en faveur d'un engagement plus fort de l'UE à l'égard de la Biélorussie. Tout d'abord

<sup>20</sup> Résolution du Parlement européen sur l'Ukraine du 2 décembre 2004

<http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2004-0074+0+DOC+XML+V0//FR&LEVEL=2&NAV=S&L=FR>

<sup>21</sup> Entretien avec Aleksander Kwasniewski, "Byle nie z niebieskimi", *Rzeczpospolita* du 28 mars 2006

l'UE ne devrait pas rester indifférente face à la violation régulière des droits de l'homme par le régime de Loukachenko.

La question de la sécurité douce est également posée. La Biélorussie n'est pas un partenaire crédible pour ses voisins. La coopération transfrontalière est quasi-inexistante ce qui représente un obstacle à la lutte contre les crimes organisés et les trafics des clandestins.

La coopération de la Biélorussie avec d'autres régimes autoritaires et les « pays voyous » pourrait constituer une menace potentielle pour la sécurité de l'UE dans la mesure où la Biélorussie est un pays exportateur d'armes. Enfin, la Biélorussie représente un défi pour l'Union européenne dans sa relation avec la Russie. En effet, la Russie est particulièrement attentive aux réactions de Bruxelles face au régime autoritaire biélorusse. L'inertie de l'Union à l'égard de la violation des règles démocratiques lors des élections présidentielles en mars dernier en Biélorussie est un signe pour Moscou que l'UE est incapable de mener une politique cohérente à l'égard des régimes autoritaires. Or les réactions timides de l'UE à l'égard de la Biélorussie pourraient signifier que Bruxelles fermera également les yeux sur la détérioration de la situation en Russie<sup>22</sup>.

Le 6 janvier dernier Marcinkiewicz, Premier ministre polonais, a rencontré le chef de l'opposition biélorusse A. Milinkiewicz pour lui réitérer son soutien aux élections présidentielles de 19 mars 2006.

### **Le soutien des Etats-Unis**

Dans la promotion de la politique à l'Est de l'Union européenne, la Pologne compte sur le soutien des Etats-Unis. Les autorités américaines condamnent régulièrement le régime de Loukachenko.

<sup>22</sup> *Aktywnie i wspólnie. UE wobec Białorusi* [Activement et en commun. L'Union européenne à l'égard de la Biélorussie], Fundacja im. Stefana Batorego, Stowarzyszenie Spraw Międzynarodowych, Praga, Styczeń 2006, p. 9

En 2004, la Chambre des Représentants et le Sénat ont voté le *Belarus Democracy Act*<sup>23</sup>, signé par le président Bush qui condamne le régime autocratique de Minsk et évoque un certain nombre de mesures pour soutenir la société civile, même à travers des sanctions dirigées contre le régime. Selon la Secrétaire d'Etat Condoleezza Rice, la Biélorussie est la "dernière tyrannie en Europe". La Biélorussie s'est trouvée sur la liste des sept pays les plus despotiques du monde. Cette liste fait partie de la Stratégie de sécurité des Etats-Unis publiée le 16 mars dernier<sup>24</sup>. Les organisations américaines comme National Endowment for Democracy, National Democratic Institute for International Affairs ou International Republican Institute sont beaucoup plus visibles que les fondations des pays membres de l'UE.

### **L'utilité du Triangle de Weimar**

Dans ce contexte, la coopération dans le cadre du triangle de Weimar pourrait s'avérer particulièrement intéressante. Par ailleurs, l'idée selon laquelle le triangle de Weimar n'est qu'un forum vidé de son sens, a été démentie lors de la crise budgétaire de l'Union, en décembre dernier. La coopération étroite entre Paris, Berlin et Varsovie ont joué un rôle décisif dans l'adoption de la version définitive du projet. Pourtant son utilité a été récemment mise en question par le Président polonais. Pour que le Triangle ait un sens, il doit permettre à la Pologne, à la France et à l'Allemagne d'œuvrer en commun pour l'avenir de l'Union européenne<sup>25</sup>. La prochaine rencontre entre

<sup>23</sup>

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/10/20041020-14.html>

<sup>24</sup> Report on Belarus, the Last Dictatorship in Europe, Including Arms Sales and Leadership Assets,

<http://www.state.gov/p/eur/rls/prsr/63297.htm>

<sup>25</sup> Dans cette perspective, Varsovie pourrait être confrontée à des problèmes de coordination compte

Angela Merkel, Lech Kaczynski et Jacques Chirac aura lieu au mois de juillet en Allemagne et sera une occasion pour aborder les questions européennes. On fêtera le 15<sup>ème</sup> anniversaire du Triangle de Weimar qui serait une bonne occasion de réitérer une déclaration commune sur l'avenir de l'Europe et des frontières. Le triangle pourrait constituer un excellent forum de discussion sur la politique à l'Est de l'Union et sur la politique européenne commune à l'égard de la Russie. Un groupe de travail consacré à la coopération avec l'Ukraine existe déjà au sein du triangle qui a pour objectif d'aider les Ukrainiens dans les réformes économiques lancées après la Révolution orange.

Les efforts de la Pologne dans la promotion de la politique de l'Union européenne à l'Est portent désormais ses fruits. La question de l'adhésion de l'Ukraine à l'UE et à l'OTAN est régulièrement débattue au sein de l'Union et la position de Bruxelles à l'égard de la Biélorussie commence à évoluer. Ce changement de position en Europe à l'égard du régime autoritaire de la Biélorussie est le résultat en grande partie de la politique polonaise de sensibilisation au sein de l'UE. *"On voit le changement de la façon de pensée. Il y a quelques mois, à l'occasion d'une discussion des ministres des affaires étrangères de 25 concernant la Biélorussie, un représentant de l'Irlande a vivement critiqué la position polonaise en argumentant que la Biélorussie est un pays stable avec une économie fleurissante"* a déclaré un haut fonctionnaire du Ministère des affaires étrangères de la Pologne<sup>26</sup>.

### Krzysztof Soloch

Chercheur associé à l'Institut Français de Relations Internationales (IFRI) Paris.

tenu de l'absence d'un ministre pour les affaires européennes.

<sup>26</sup> "Sankcjami w Lukaszence" *Rzeczpospolita* du 20 mars 2006.

## La crise énergétique mondiale : l'Europe redécouvre les lois de la géopolitique

L'essor économique rapide de la Chine et de l'Inde provoque, plus rapidement que prévue, une crise mondiale de l'énergie. Cette demande accrue d'énergie<sup>27</sup> de la part de ces nouveaux acteurs économiques fait peser déjà une tension sur le marché. En effet une simple augmentation de la demande provoque une hausse des prix avec des conséquences importantes pour l'ensemble des économies. A cela s'ajoute une volonté des pays producteurs de mieux contrôler leurs ressources dans le domaine économique comme Evo Morales en Bolivie et Hugo Chavez au Venezuela. D'autres utilisent l'énergie comme un outil de coercition pour peser sur la scène internationale comme la Russie et l'Iran. . A cela s'ajoute la menace d'une réduction de la production (cas de l'Iran). Une simple réduction de la production de pétrole ou de gaz provoque un ralentissement de l'activité économique des pays acheteurs.

Ainsi Vladimir Poutine n'a-t-il pas menacé récemment les Européens, si ces derniers persistaient à s'opposer aux projets d'investissements russes, de se tourner vers l'Asie pour vendre en priorité sa production !

### Les enjeux géopolitiques

Le conflit de puissance qui se développe avec l'énergie risque de menacer l'équilibre actuel des forces dans le monde et de modifier la répartition des cartes sur l'échiquier mondial. La crise de l'énergie peut déboucher sur des conflits armés.

Les Etats-Unis, le Japon depuis longtemps<sup>28</sup> et actuellement la Chine ont intégré l'énergie dans leur conception

<sup>27</sup> Il existe le même phénomène pour les matières premières : cuivre, métaux rares notamment.

<sup>28</sup> La question du pétrole a joué un rôle important dans la décision du Japon d'attaquer les Etats-Unis en décembre 1941.

géopolitique du monde et dans leur politique étrangère.

Enfin la protection des sources d'approvisionnement ainsi que la sécurité des routes maritimes font partie intégrante de cette approche géopolitique.

### **La politique énergétique russe.**

La stratégie russe consiste à essayer de contrôler le marché européen de l'énergie, de la production à la consommation finale. Pour cela une société russe *Rosneft* contrôlée par Igor Setchine, un ami de Poutine, a été fondée et doit être cotée en bourse. Ce sont des banques allemandes qui soutiennent l'opération. Cette société est devenue un géant pétrolier en absorbant la société *Ioukos* démantelée et dont le patron M.Khodorkovski a été emprisonné. La société *Rosneft* est au service de la politique énergétique russe et ne suivra probablement pas une logique économique d'entreprise. La Russie se donne par conséquent les moyens d'une politique énergétique.

### **Une faiblesse énergétique de l'Europe...**

L'Europe est particulièrement dépendante dans le domaine de l'énergie ce qui devrait inciter l'Union européenne à jeter les bases d'une politique européenne commune. La Commission européenne a publié un livre vert le 8 mars dernier<sup>29</sup>. José Baroso, président de la Commission a déclaré que l'énergie était avec le commerce et la démocratie, l'un des trois enjeux majeurs pour l'Union et a demandé à Javier Solana de définir « une politique étrangère énergétique ».

Les Européens se sont aperçus, un peu tardivement, que l'Europe était une des régions les plus vulnérables. Les 25 pays de l'Union possèdent en effet 7,3% des réserves mondiales de charbon, 2% de gaz naturel et 0,6% de pétrole. Elle dépend pour plus de 50% de l'extérieur pour son

énergie et cette dépendance devrait s'accroître pour atteindre 70% en 2030<sup>30</sup>.

La consommation d'énergie par l'Europe représente 17% de l'énergie mondiale (contre 15% actuellement pour la Chine et l'Inde) mais surtout elle est dépendante de plusieurs pays pour son approvisionnement en pétrole et en gaz, notamment de la société russe Gazprom, contrôlé par le Kremlin. Un exemple de cette dépendance à l'égard de la Russie est la baisse de livraison de gaz de 5 à 8% à l'Italie à cause du froid intense en Europe centrale cet hiver. Il faut aussi mentionner le bras de fer entre l'Ukraine et la Russie, cette dernière menaçant de mettre fin aux prix subventionnés pour les anciens pays de l'ex Union soviétique.

L'alliance entre la société russe Gazprom et la société algérienne Sonatrach peut donner naissance à une sorte de Cartel qui sous couvert de coopération technique peut peser fortement dans les négociations avec les Européens.

### **Et l'absence d'une politique européenne**

Malgré les avertissements de la Commission européenne, on constate que les gouvernements persistent à mener des politiques nationales dans le domaine de l'énergie. On peut même affirmer que c'est devenu un facteur de division.

Un exemple flagrant est l'accord passé par Berlin avec Moscou concernant la construction d'un gazoduc sous la Baltique pour 2010<sup>31</sup> qui contournera la Pologne. Ce projet a provoqué le mécontentement des Polonais. Leur ministre de la défense, Radek Sikorski, a parlé de la résurgence de l'axe Ribbentrop-Molotov !

Le président Jacques Chirac lors du dernier Conseil européen du 23 mars 2006 a insisté pour que l'Union se dote « d'une véritable politique énergétique commune ».

<sup>29</sup> Livre Vert. *Une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable*. Commission européenne, Bruxelles, 8 mars 2006. 23 p.

<sup>30</sup> Javier Solana, « Europeans must act collectively on energy strategy » in *Financial Times*, 9 mars 2006.

<sup>31</sup> L'Allemagne accorde un prêt d'un milliard d'euros pour le projet.

Au Conseil européen du 23 mars, la chancelière allemande, Angela Merkel s'est opposée à la définition d'une politique européenne commune<sup>32</sup>.

L'Allemagne mais aussi d'autres pays comme la France ou l'Italie refusent de renoncer aux relations bilatérales avec les pays producteurs (Allemagne-Russie ; France-Algérie ou Italie-Algérie). Les Européens ne sont pas encore prêts à abandonner leur souveraineté sur une question importante comme l'énergie.

Il serait temps pourtant que l'Europe adopte une approche commune face à la crise de l'énergie. Les réponses apportées jusqu'ici à cette crise sont essentiellement techniques mais l'approche géopolitique est totalement absente à la différence des Etats-Unis qui mènent une politique active pour s'assurer un approvisionnement à plus long terme. Ils soutiennent les gouvernements des pays possédant du pétrole et du gaz, même si ces gouvernements ne répondent pas tous aux critères démocratiques comme le Kazakhstan (Nazarbaïev élu avec 90% de voix en 2005) ou de l'Azerbaïdjan (Iham Aliev).

La Chine et le Japon développent une forte marine militaire pour contrôler non seulement leur espace maritime riche de ressources potentielles (exemple des tensions en mer de Chine de l'Est pour l'exploitation du pétrole) mais aussi les voies maritimes stratégiques.

A cela s'ajoutent les menaces liées au terrorisme qui risquent d'aggraver la situation en attaquant les gazoducs ou les navires pétroliers et de perturber les marchés mondiaux.

L'Europe redécouvre à l'occasion de la crise de l'énergie l'existence des lois de la géopolitique. On peut espérer que les Européens adopteront une réponse commune à ce nouveau défi de l'énergie.

### Patrice Buffotot

<sup>32</sup> Pierre Avril, « La politique énergétique européenne n'est pas pour demain » in *Le Figaro* du 24 mars 2006.

## Espagne : La fin du compromis constitutionnel ?

Le 18 juin prochain, un nouveau statut de la Communauté autonome de Catalogne sera soumis à un référendum régional. Depuis plusieurs mois, la discussion sur ce projet de statut a provoqué de nombreuses réactions hostiles (on a parfois parlé de catalanophobie) et son adoption difficile par les Cortès espagnoles, le 10 mai 2006, a provoqué une crise politique tant en Catalogne qu'à Madrid.

La collision, en partie fortuite, entre l'agenda catalan et l'agenda du gouvernement espagnol a mis en effet la révision du statut de la Catalogne au cœur d'une controverse générale sur la transformation de « l'État des autonomies ». La coalition gouvernementale s'est rompue à Barcelone, où le président de la Généralité, Pasqual Maragall, a décidé, le 12 mai 2006, d'expulser ses ministres républicains et de dissoudre le Parlement catalan. Aux Cortès de Madrid, les débats ont été vifs entre le gouvernement Zapatero et le Parti populaire, qui l'accuse de remettre en cause subrepticement le compromis constitutionnel établi en 1978 et de mettre en péril l'unité de l'Espagne. Un peu plus de trente ans après la mort de Franco et une transition réussie, le compromis sur l'État des autonomies va-t-il voler en éclats ?

### Quel modèle d'autonomie pour l'Espagne ?

La Constitution de 1978 a mis en place « l'État des autonomies » qui reconnaît le droit à l'autonomie des « nationalités et des régions » (art. 2 C) constituées en communautés autonomes.

Mais la Catalogne avait été la première à bénéficier d'un régime de pré autonomie, avant même l'adoption de la Constitution. Afin d'assurer la transition vers la démocratie, d'apaiser les tensions

nationalistes et surtout d'éviter le développement du terrorisme en Catalogne comme au Pays basque, le roi Juan Carlos invite à Madrid le 28 juin 1977<sup>33</sup> le président Taradellas qui dirigeait la Généralité en exil et le reconnaît comme président de la Généralité restaurée par décret le 29 septembre 1977.

La Catalogne entrait ainsi, avant le Pays basque et la Galice, dans la catégorie des territoires qui ont « dans le passé » (2<sup>e</sup> disposition transitoire de la Constitution) disposé d'un statut d'autonomie<sup>34</sup> et elle pouvait disposer selon une procédure rapide d'un statut d'autonomie élargie (151.2 C), sanctionné par le roi le 18 décembre 1979 (loi organique 4/1979)<sup>35</sup>.

Dans le cadre offert par le statut, la Généralité de Catalogne a progressivement développé ses compétences et ses services, passant en 26 ans par exemple de 30.000 à 140.000 fonctionnaires et portant son budget de 42 à 26.500 millions d'Euros. Jordi Pujol (Convergence et union), président de la Généralité pendant plus de vingt ans (1980-2003), a su monnayer au profit de la Catalogne un soutien nécessaire à la stabilité du gouvernement

<sup>33</sup> Les premières élections démocratiques ont eu lieu le 15 juin 1977 pour désigner les Cortès constituantes.

<sup>34</sup> Le 14 avril 1931, alors que la Seconde République est proclamée à Madrid, Francesc Macia proclame la République catalane comme Etat de la Fédération ibérique. Il doit ensuite se contenter d'un simple statut d'autonomie qui restaure la Généralité médiévale, institution féodale considérée comme le symbole des libertés catalanes (1359-1716). Cependant son successeur, Lluís Companys, proclame l'indépendance lors du soulèvement de Barcelone le 6 octobre 1934. La Généralité est alors suspendue, puis rétablie par le gouvernement de Front populaire quelques semaines avant le début de la Guerre civile. Supprimée par Franco le 5 avril 1938, la Généralité est maintenue en exil jusqu'en 1977.

<sup>35</sup> Les projets de statuts basque et catalan ont été adoptés dès le 29 décembre 1978, le jour même où la Constitution est entrée en vigueur. Mais la délégation du Parlement basque a affrété un avion spécial pour déposer son projet au Congrès, devançant la délégation du Parlement catalan qui a emprunté l'avion de ligne.

de Madrid. Le mode de scrutin (proportionnelle d'Hondt) utilisé pour les élections au Congrès ne permettant généralement pas à l'un des deux grands partis d'obtenir la majorité absolue, Jordi Pujol a fourni soit aux socialistes (gouvernement Gonzalez) soit aux populaires (gouvernement Aznar) l'appoint nécessaire pour gouverner.

Le système de partis espagnol a évolué très vite vers un bipartisme imparfait. Les élections du 14 mars 2004 au Congrès des députés ont donné 164 sièges aux socialistes (PSOE et partis socialistes régionaux), 148 au parti populaire (PP), les 38 autres sièges étant partagés entre 12 formations régionales (nationalistes basques, catalans, galiciens, canariens, régionalistes aragonais, navarrais...)

Mais, après un peu plus de vingt ans de règne, Jordi Pujol annonçait sa retraite. Le résultat des élections au Parlement catalan du 16 novembre 2003 autorisait alors deux jeux d'alliance (voir tableau) : une alliance des partis nationalistes (CiU et ERC) ou une alliance de gauche (PSC, ERC, Verts), qui seule pouvait permettre aux socialistes catalans, après plusieurs échecs, de récupérer la présidence de la Généralité.

Après plusieurs semaines de négociations était conclu le Pacte de Tinell du 14 décembre 2003, un texte de 97 pages pour un « gouvernement nationaliste et de gauche ». Pasqual Maragall, le dirigeant socialiste, accédait à la présidence de la Généralité, mais il avait dû accepter de faire de la réforme du statut la pièce maîtresse de son programme de gouvernement. Il est vrai qu'il ne s'agissait alors que d'une concession de pure forme, le projet étant inacceptable pour le parti populaire au pouvoir à Madrid. Mais on connaît les conséquences de l'attentat du 11 mars 2004 sur les élections au

Congrès<sup>36</sup> et la victoire inattendue des socialistes. La révision du statut de la Catalogne devenait possible !

**Les forces politiques au Parlement catalan, à la suite des élections du 16 novembre 2003 :**

PSC – Parti des socialistes de Catalogne : 42 sièges

ERC – Gauche républicaine de Catalogne : 23 sièges

ICV - Initiative pour la Catalogne-Verts, 9  
Ces trois partis ont formé une coalition (*el tripartit*) qui a porté Pasqual Maragall à la présidence de la Généralité. Avec l'expulsion des ministres de l'ERC, le 12 mai 2005, le gouvernement est devenu minoritaire et la dissolution nécessaire.

Dans l'opposition, on trouve :

PPC - Parti populaire de Catalogne : 15 sièges

CiU – Convergence et Union (nationalistes modérés) 46 sièges

CiU a collaboré avec le *tripartit* à la rédaction du projet de statut, et c'est avec ce parti que le président Zapatero a mis au point le compromis définitif qui a été refusé par l'ERC.

Le nouveau gouvernement dirigé par José Luis Rodriguez Zapatero a inscrit à son programme la révision des statuts d'autonomie, mais il a semblé hésiter sur les objectifs et la portée de cette révision et sur le choix de ses partenaires. Le Congrès a refusé d'examiner le 1<sup>er</sup> février 2005 (29 pour, 313 contre, 2 abst.), le plan Ibarretxe, du nom du lehendakari (le chef du gouvernement basque), puis adopté la

<sup>36</sup> Le gouvernement Aznar a immédiatement dénoncé l'ETA comme étant l'auteur des attentats du 11 mars, comptant capitaliser en vue des élections générales l'émotion et la réprobation qu'ils suscitèrent aussitôt (la gare d'Atocha avait fait l'objet d'un double attentat de l'ETA en 1979). La manœuvre a échoué en raison de la révélation rapide de l'implication de terroristes islamistes qui permit aux socialistes de faire le lien entre l'attentat et la participation de l'armée espagnole à la guerre et à l'occupation de l'Irak.

révision du statut valencien<sup>37</sup>. Dans les deux cas, un accord a été réalisé entre socialistes et populaires contre les nationalistes. En revanche le projet de statut de la Catalogne a été conclu avec les nationalistes catalans et rejeté aussitôt à Madrid par les populaires, qui refusent également le projet de statut de l'Andalousie (largement copié sur celui de la Catalogne) en cours d'examen.

### Quel modèle pour la Catalogne ?

Le projet adopté au Parlement de Catalogne<sup>38</sup> a été largement inspiré par l'ERC, la Gauche républicaine de Catalogne, un parti nationaliste qui demande, selon le projet de Constitution qu'il a publié en 2003<sup>39</sup>, la reconnaissance du droit de la Catalogne à former un « État libre » bénéficiant d'une très large autonomie (y compris diplomatique et militaire) au sein d'une Espagne plurinationale dont les nations membres exerceraient en commun certaines compétences appartenant aux États membres de l'Union européenne. Celle-ci reconnaîtrait une Eurorégion catalane réunissant les territoires historiques de la Communauté culturelle catalane, soit le Principat (les quatre provinces formant la Catalogne propre), le Pays valencien<sup>40</sup>, les

<sup>37</sup> Loi organique 1/2006 du 10 avril, B.O.E. n° 86, du 11 avril 2006, p. 13934

<sup>38</sup> Les textes cités ont été traduits du catalan ou du castillan par l'auteur. Voir nos pages

<http://mjp.univ-perp.fr/constit/es.htm> et

<http://mjp.univ-perp.fr/constit/cat.htm>

<sup>39</sup> Constitution de l'Etat libre de Catalogne,

<http://www.esquerra.org/arxius/estatut03.pdf>

<sup>40</sup> La dénomination de Pays valencien est « catalaniste », elle est récusée par les régionalistes valenciens qui rappellent que Valence fut un royaume musulman et que ce statut royal fut reconnu après la conquête chrétienne de 1238 par la couronne d'Aragon, puis par la couronne d'Espagne, alors que Barcelone n'était qu'un comté. Un débat analogue porte sur l'idiome valencien, simple variété du catalan ou langue particulière comme l'affirme le statut de la Communauté valencienne. Avec la querelle du drapeau, il a été au centre de ce que l'on a appelé « la bataille de Valence ».

îles Baléares, la Franja de Ponant (une partie de l'Aragon catalanophone), la Catalogne nord (le département français des Pyrénées-Orientales), l'Andorre et la cité sarde d'Alguer (Alghero). L'exercice du droit à l'autodétermination pourrait permettre, le moment venu, de transformer cet ensemble en communauté politique nationale.

Le pacte de Tinell, conclu au lendemain des élections de 2003 entre l'ERC, les socialistes catalans et les verts, ne reprend pas la totalité de ces objectifs, mais il demande la reconnaissance de la nation catalane au sein d'une Espagne fédérale plurinationale ; la langue catalane serait officielle en Espagne comme en Europe et la Catalogne bénéficierait d'un modèle de financement de type foral, c'est-à-dire qu'elle percevrait les impôts sur son territoire et passerait un accord avec le gouvernement de Madrid pour fixer le montant de sa contribution aux dépenses de l'État<sup>41</sup>.

Après plusieurs mois de négociations entre les trois partis associés au gouvernement et les opposants de CiU, le projet d'un nouveau statut de la Communauté de Catalogne est adopté le 30 septembre 2005 par une large majorité du Parlement catalan où les députés du PP ont été les seuls à voter contre (120 voix contre 15).

Ce texte est très différent du statut de 1979, par son ampleur (227 articles au lieu de 57) et par son contenu novateur ; on y trouve ainsi un titre consacré aux droits et aux devoirs (40 articles), un autre au pouvoir judiciaire et un aussi aux relations de la Généralité avec les autres Communautés, l'Espagne, l'Europe et le monde, bref à la politique étrangère de la Généralité. Ces dispositions ont-elles leur place dans un statut d'autonomie ? L'usage du vocable « nation », l'importance des

transferts de compétences envisagés au profit de la Catalogne, le mode de financement proposé conduisaient à s'interroger sur la conformité du projet à la Constitution. Le parti populaire soutenait aussitôt qu'il s'agissait d'une véritable réforme de la Constitution, qui devait être traitée selon la procédure de la révision constitutionnelle et faire le cas échéant l'objet d'un référendum dans toute l'Espagne. Bien entendu le projet aurait été enterré.

Au sein du parti socialiste, le projet catalan faisait aussi l'objet de réserves ou de critiques, de la part d'anciens responsables du parti et de plusieurs présidents de régions, notamment de José Bono<sup>42</sup> qui déclarait que « le nationalisme n'est qu'une nostalgie de la tribu » et « lorsque quelqu'un veut manger à part, c'est qu'il veut manger plus ». A la fin de l'année 2005, un mouvement de boycottage des produits catalans s'est fait sentir, surtout à Madrid et à Valence. Et l'on a noté des réactions au sein de l'armée, où le chef des forces terrestres rappelait l'article 8 de la Constitution, selon lequel il appartient aux forces armées d'agir si l'unité de l'Espagne est menacée<sup>43</sup>. Il était aussitôt révoqué, mais d'autres militaires faisaient plus discrètement connaître leurs opinions. En revanche, une manifestation à Barcelone le 18 février rassemblait près d'un million de personnes sur le mot d'ordre : « Nous sommes une nation et nous avons le droit de décider ».

Pour éviter l'aggravation de la situation, il appartenait au président Zapatero de tenter de déminer le terrain et d'abord sur le terrain de la constitutionnalité. Une commission de professeurs de droit constitutionnel, consultée par le PSOE, avait refusé de donner son avis sur le terme « nation »

<sup>41</sup> C'est le modèle de financement de la Navarre et du Pays basque. Un accord (Convenio) est conclu tous les cinq ans pour fixer le montant de la contribution de ces régions aux dépenses de l'Espagne.

<sup>42</sup> Ministre de la défense 2004-2006, vient de prendre sa retraite à 55 ans !

<sup>43</sup> Général José Mena Aguado lors de la cérémonie de l'épiphanie militaire, Séville, 6 janvier 2006.

appliqué à la Catalogne, mais relevait plusieurs points d'inconstitutionnalité fournissant ainsi au président du Gouvernement l'occasion de rouvrir le chantier (avis du 24 octobre 2005).

Le projet de statut de la Catalogne a été adopté par les Cortès générales :

- Au Congrès des députés le 30 mars 2006, par 189 pour, 154 contre et 2 abstentions

- Au Sénat le 10 mai 2006, 128 pour, 125 contre et 6 abstentions.

Si les sénateurs de l'ERC avaient voté contre le projet au Sénat, celui-ci aurait été refusé.

### Le projet de statut final

Plusieurs dispositions du projet du Parlement catalan restaient sans doute contraires à la Constitution de 1978 et probablement inacceptables aussi par une partie des socialistes au pouvoir. Le président du Gouvernement devait donc prudemment refuser d'ouvrir la boîte de Pandore de la révision constitutionnelle et se montrer assez habile pour concilier les tendances centralisatrices et fédéralistes de son propre parti. Il devait aussi trouver des alliés pour apporter au projet du Parlement catalan des modifications substantielles sans fâcher tous les partis catalans. La gageure paraît aujourd'hui réussie au détriment des républicains de l'ERC et au prix de la perte de crédit du président de la Généralité.

C'est en effet le parti de l'ancien président Pujol (CiU) qui a été le partenaire privilégié du président Zapatero. Celui-ci a négocié, au palais de la Moncloa (le Matignon espagnol), un ensemble d'amendements avec une délégation de CiU (accord conclu le 21 janvier). Le défaut de transparence de la procédure permettait d'éviter un débat qui eut été difficile à maîtriser aux Cortès. Ainsi, les amendements ont été acceptés en bloc par les deux chambres, tout autre amendement étant refusé. Il convient aussi de souligner

l'importance quantitative (116 points ont été modifiés ou abrogés) et qualitative de ces modifications finalement adoptées par les Cortès. Les républicains catalans, placés devant le fait accompli, ont dénoncé en vain la procédure et les résultats. Pensant que l'on a laissé échapper une opportunité, ils ont choisi de voter « no » au référendum, ce qui a provoqué l'éclatement du gouvernement catalan. A défaut de pouvoir étudier ici l'ensemble du texte adopté, on insistera sur les principaux points litigieux.

### *La Nation catalane*

« La Catalogne est une nation ». Cette première disposition de l'article premier du projet initial, outre son importance symbolique, était directement en opposition avec l'article 2 de la Constitution de 1978 qui mentionne « l'unité indissoluble de la nation espagnole » avant d'utiliser les termes de « nationalités » et de « régions » pour désigner ses composantes. Reconnaître que les Catalans forment une nation aurait conduit logiquement à modifier la Constitution pour transformer l'Espagne en Fédération plurinationale. Une telle transformation correspondait aux intentions des républicains de l'ERC et des dirigeants du parti socialiste catalan, mais elle aurait divisé le PSOE, et le parti populaire n'aurait pas manqué d'exiger un référendum dans toute l'Espagne. Celui-ci aurait souligné l'opposition entre le centre « castillan » et les groupes linguistiques de la périphérie, la transformant en fracture politique.

Il appartenait donc au président Zapatero de trouver une formule qui donne satisfaction à ses partenaires catalans sans heurter de front la Constitution et les « espagnolistes » de son propre parti. À l'article premier du texte révisé, la Catalogne reste donc une « nationalité », mais le préambule constate simplement l'opposition de deux énoncés : « Le

Parlement de Catalogne, recueillant le sentiment et la volonté des citoyens de Catalogne, a défini de manière largement majoritaire la Catalogne comme une nation. La Constitution espagnole, en son article second, reconnaît la réalité nationale de Catalogne comme nationalité. » Il appartiendra aux juristes et à la Cour constitutionnelle de dire quelle est la portée de cette disposition insérée dans le préambule.

Dans le même registre, une disposition additionnelle qui prévoyait la reconnaissance des « droits historiques » du peuple catalan et allait à l'encontre de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle a été supprimée. En revanche, il est fait mention des droits historiques à l'article 5 comme source de la « position particulière de la Généralité » concernant le droit civil, la langue, la culture et l'éducation, ce qui ne manquera pas de poser des problèmes d'interprétation.

Enfin a été également supprimé le droit pour les sélections « nationales » de Catalogne de participer à des compétitions sportives internationales selon le principe « une nation, une sélection », qui a fait l'objet d'une intense campagne publicitaire au début de l'hiver dernier (art. 134.1 b du projet).

Si la Catalogne a obtenu satisfaction en obtenant le « .cat » sur Internet (depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006) et le retour des « papiers de Salamanque », d'autres questions restent en suspens, provoquant parfois des accès de fièvre dans les relations avec le gouvernement central ou avec les communautés voisines :

- la question des archives de la couronne d'Aragon qui intéresse outre l'Aragon et la Catalogne, Valence et les Baléares ;
- les œuvres sacrées de la Franja, aujourd'hui détenus par le musée diocésain de Lérida, dont le Parlement catalan a décidé d'interdire la restitution à l'Aragon<sup>44</sup> ;

<sup>44</sup> Le président (socialiste) de l'Aragon a quitté avec fracas une réunion de l'Eurorégion pour protester

- le château de Montjuïc qui domine Barcelone devait être restitué à la municipalité de Barcelone. Le ministre de la défense Bono avait accepté cette restitution en exigeant la présence du drapeau espagnol sur la citadelle et le maintien des antennes jugées nécessaires aux communications militaires. Le maire de Barcelone a refusé ces conditions.

### *Institutions et compétences*

Il ne peut être question d'examiner ici les compétences acquises par la Généralité. Celles-ci sont au nombre de 58 soigneusement décrites (articles 110 à 173). L'un des principaux conflits porte sur la gestion de l'aéroport du Prat (Barcelone) dont l'Etat souhaite conserver le contrôle. En matière de justice, les liens entre le système judiciaire catalan sous l'autorité du Tribunal suprême de justice de Catalogne et le système judiciaire de l'Etat sont maintenus par la possibilité de recours pour l'unification de la doctrine devant la Cour suprême (cassation). La question de la compétence linguistique des magistrats a fait l'objet d'un débat. Un magistrat nommé en Catalogne doit-il connaître le catalan ? L'exigence de la connaissance du catalan et du droit catalan est retenue par le statut. Le président de la Cour suprême a ironisé en disant qu'il est aussi important pour un magistrat de connaître les danses sévillanes lorsqu'il est nommé en Andalousie. Mais il est clair que le corps judiciaire pourrait être fractionné à l'avenir selon les compétences linguistiques de ses membres.

La suppression des provinces (créées en 1833 sur le modèle des départements français) et le rétablissement des vigueries médiévales sont prévus par le statut (7 vigueries remplaceront les quatre provinces), mais les articles 140 et 141 de la Constitution garantissent l'autonomie des provinces. Il semble que

contre le « mépris » des Catalans.  
<http://www.euroregion-epm.org/>

l'on pourrait considérer que la « viguerie » est la dénomination catalane de la province, mais il faudrait alors que la création et les frontières de ces vigueries relèvent d'une loi de l'Etat, et cela entraînerait une augmentation de la représentation de la Catalogne au Sénat.

Le système de financement est l'un des principaux points où les demandes du Parlement de Catalogne ont été refusées. En fait, le modèle établi en 1979 est maintenu, les ressources de la Généralité étant accrues : ainsi elle recevra 50 % des ressources de l'impôt sur le revenu perçues en Catalogne, 50 % de la TVA et 58% des impôts spéciaux. Tous les impôts seront perçus par une unique « agence fiscale ». Et pour répondre aux revendications des Catalans qui se disent spoliés par l'Etat espagnol (la Catalogne est la plus riche région d'Espagne), celui-ci s'engage à mettre en place un mécanisme de solidarité entre les différentes communautés en garantissant un effort fiscal similaire et à respecter un niveau d'investissements en Catalogne égal au poids du PIB de la Communauté au sein de l'Espagne.

Un examen rapide du projet de statut de la Catalogne soumis au référendum montre donc que plusieurs litiges n'ont pas été tranchés et que les compromis qu'il établit sont riches de conflits futurs, mais pouvait-il en être autrement ? Il ne sera pas facile à la Cour constitutionnelle d'écarter tous les arguments d'inconstitutionnalité<sup>45</sup>, mais étant saisie après le référendum<sup>45</sup>, elle pourrait garder une prudente retenue, eu égard aux conséquences politiques d'une déclaration partielle d'inconstitutionnalité !

Concernant les alliances politiques, l'adoption du statut de la Catalogne annonce probablement la rupture du

<sup>45</sup> Le constitutionnaliste s'étonnera que concernant les statuts d'autonomie, un examen préalable ne permette pas de purger les éventuelles questions d'inconstitutionnalité avant un référendum.

consensus constitutionnel entre les deux grands partis. L'alliance des socialistes avec certains groupes nationalistes modérés annonce peut-être une évolution vers le fédéralisme plurinational refusée jusqu'ici, d'autant que le gouvernement Zapatero est confronté aujourd'hui à une question beaucoup plus grave et difficile à résoudre : la question basque. Le cessez-le-feu décidé par l'ETA rouvre la question du statut du Pays basque. Pour éviter la reprise du terrorisme, quel est le prix politique à payer ? Faut-il reconnaître le droit d'autodétermination exigé par l'ETA, alors que selon le président du gouvernement basque Ibarretxe « les droits historiques sont la seule constitution des Basques ». Et pourrait-on alors refuser à ceux qui n'ont pas utilisé la violence ce que l'on accorderait aux Basques ?

**Jean-Pierre Maury**

Université de Perpignan

### Les hésitations de l'Europe de la défense

Il semble que l'Europe connaisse des difficultés pour mener à bien le programme spatial Galiléo<sup>46</sup>. Des divergences sont en effet apparues au sein du Consortium sur le partage des risques et des revenus. Le financement communautaire est insuffisant, l'UE n'a versé que 900 millions sur le milliard prévu, d'où l'idée de réduire l'ambition du programme risquant ainsi de faire peser des incertitudes sur sa réalisation. D'autant plus que les Britanniques et les Néerlandais refusent les applications militaires de Galiléo par fidélité à l'OTAN qui utilise le GPS américain. L'exemple de Galiléo pose la question de savoir si l'Europe est capable de mener à terme de grands projets scientifiques, industriels et militaires.

**Patrice Buffotot**

<sup>46</sup> Voir notre article « Galiléo : un outil pour quelle politique ? » in *Défense & Stratégie*, N°15, janvier 2006, p 21.