



**Assemblée européenne de sécurité et de défense
Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale**

DOCUMENT A/2065

16 juin 2010

CINQUANTE-HUITIÈME SESSION

Les conflits gelés et la sécurité européenne

RAPPORT

présenté au nom de la Commission politique
par M. Michael Hancock, vice-président et rapporteur
(Royaume-Uni, Groupe libéral)

CINQUANTE-HUITIÈME SESSION

Les conflits gelés et la sécurité européenne

RAPPORT

présenté au nom de la Commission politique
par M. Michael Hancock, vice-président et rapporteur
(Royaume-Uni, Groupe libéral)

Rapport transmis au Président du Conseil de l'UEO ; au Secrétaire général de l'UEO ; au Président du Conseil de l'Union européenne ; au Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ; au Président de la Commission européenne ; à la Commissaire européenne chargée des relations institutionnelles et de la stratégie de communication ; aux Présidents des parlements nationaux et aux Présidents des Commissions des affaires étrangères, de la défense et des affaires européennes des 39 pays représentés au sein de l'Assemblée ; aux Présidents des Assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe, de l'OSCE, de l'OTAN, de l'Assemblée balte, du Conseil nordique, de l'Assemblée parlementaire pour la coopération économique de la mer Noire, de l'Assemblée parlementaire de la CEI ; au Président du Parlement européen, ainsi qu'aux Secrétaires généraux des Assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe, de l'OSCE et de l'OTAN.

Les conflits gelés et la sécurité européenne

RAPPORT¹

*présenté au nom de la Commission politique
par M. Michael Hancock, vice-président et rapporteur
(Royaume-Uni, Groupe libéral)*

TABLE DES MATIÈRES

RECOMMANDATION N° 859.....	2
sur les conflits gelés et la sécurité européenne	2
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	4
présenté par M. Michael Hancock, vice-président et rapporteur (Royaume-Uni, Groupe libéral) 4	
I. Introduction.....	4
II. La situation en Abkhazie et en Ossétie du Sud.....	5
III. Arménie et Azerbaïdjan – Haut-Karabakh	10
IV. Moldavie – Transnistrie.....	16
V. Les répercussions pour la sécurité européenne.....	23
ANNEXE I.....	25
Mission d’information à Moscou	25
ANNEXE II.....	30
Cartes.....	30
LISTE DES MEMBRES DE LA COMMISSION.....	32

¹ Adopté par la commission le 18 mai 2010.

RECOMMANDATION N° 859²
sur les conflits gelés et la sécurité européenne

L'Assemblée,

- (i) Constatant avec préoccupation qu'un certain nombre de conflits non réglés persistent à l'est de ses frontières, provoquant toujours des tensions et une forte instabilité, en particulier dans la région plus vaste du Caucase du Sud, et posant des problèmes de sécurité aux Etats membres de l'UE ;
- (ii) Se félicitant des progrès obtenus par l'UE grâce à des programmes tels que le Partenariat oriental et la politique européenne de voisinage qui ont solidement mis en place des politiques et des stratégies régionales en vue de renforcer la coopération à de nombreux niveaux par des plans d'action établis avec les pays concernés ;
- (iii) Rappelant sa Recommandation n° 834 du 4 décembre 2008 sur la sécurité européenne après la guerre en Géorgie ;
- (iv) Notant que depuis la signature d'un cessez-le-feu entre la Russie et la Géorgie, peu de progrès ont été réalisés vers la normalisation des relations entre les deux Etats et s'inquiétant des tensions qui persistent entre eux, chacun continuant de considérer l'autre comme une menace sérieuse ;
- (v) Considérant avec inquiétude que depuis que la Russie s'est opposée à la prorogation du mandat de la mission d'observation des Nations unies en Abkhazie et de celle de l'OSCE en Géorgie, les observateurs internationaux n'ont pas été autorisés à retourner en Abkhazie et en Ossétie du Sud ;
- (vi) Saluant les efforts de la Mission de surveillance de l'UE (EUMM) en Géorgie en vue de s'assurer que toutes les parties respectent l'accord en six points, tout en regrettant que malgré leur mandat officiel, les inspecteurs de l'UE ne soient autorisés à pénétrer ni en Ossétie du Sud ni en Abkhazie ;
- (vii) S'inquiétant de la récente dégradation de la situation qui a fait monter la tension entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan à propos du conflit du Haut-Karabakh ;
- (viii) Constatant le scepticisme croissant exprimé dans la région à l'égard du Groupe de Minsk qui, depuis sa création en 1992, n'a pas réussi à réaliser des progrès substantiels dans le conflit du Haut-Karabakh ;
- (ix) Se félicitant toutefois de l'évolution positive récente des principes de Madrid élaborés par le Groupe de Minsk, qui a ramené les deux parties à la table des négociations à diverses reprises en vue de régler le conflit ;
- (x) N'ignorant pas que la Turquie, en tant que membre du Groupe de Minsk, et l'Iran expriment de plus en plus leur intérêt à prendre une part active aux négociations sur le Haut-Karabakh ;
- (xi) Considérant que l'Arménie a annoncé le 22 avril 2010 sa décision de suspendre la ratification des protocoles qui devait conduire à un rapprochement avec la Turquie voisine ;
- (xii) Constatant avec préoccupation que le règlement du statut de la Transnistrie est toujours dans l'impasse et que ce territoire est toujours livré à la corruption et à la criminalité organisée, notamment aux activités de contrebande ;
- (xiii) Se réjouissant du travail effectué depuis 2005 par la Mission de l'UE d'assistance à la frontière (EUBAM) de la Moldavie, qui, en réduisant les activités de contrebande, a eu un impact important ;
- (xiv) Notant que l'émergence d'une opposition politique, jouissant actuellement d'une popularité croissante face aux autorités de Tiraspol, est le signe qu'il convient d'accorder une attention prioritaire à l'amélioration des médiocres structures politiques, économiques et sociales de la Transnistrie ;

² Adoptée par l'Assemblée le 16 juin 2010, au cours de sa 3^{ème} séance plénière.

(xv) Regrettant le blocage des négociations 5+2 sous l'égide de l'OSCE en vue de régler le conflit transnistrien ;

(xvi) S'inquiétant de ce que l'acceptation de la Roumanie d'accueillir sur son sol le bouclier de défense antimissile américain ait aussitôt suscité des appréhensions de la part des autorités autoproclamées de Tiraspol, qui ont proposé à leur tour d'installer des missiles russes Iskander en Transnistrie,

RECOMMANDE AU CONSEIL D'INVITER LES PAYS DE L'UEO EN TANT QUE MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE À

1. Poursuivre leurs efforts, dans le cadre des politiques et programmes régionaux de l'UE, en vue d'encourager le dialogue et la stabilité régionale, favorisant à leur tour un climat propice au règlement des conflits ;
2. Rappeler à la Russie ses engagements concernant le mandat de la Mission de surveillance de l'UE en Géorgie et exiger que les inspecteurs soient autorisés à accomplir leur tâche à l'intérieur des frontières administratives de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud ;
3. S'efforcer d'approfondir le dialogue entre la Russie et la Géorgie, en particulier dans les forums (tels que l'OSCE et le Conseil de l'Europe) dont les deux parties sont membres aux côtés de nombreux pays de l'UE, en vue d'apaiser les tensions et la méfiance persistantes entre elles et dans la région ;
4. Intensifier leurs efforts afin de limiter les conséquences du conflit d'août 2008 pour la population locale ;
5. Continuer de soutenir les pays de la coprésidence du Groupe de Minsk, dont l'un est membre de l'UE, et les prier instamment de persévérer dans leurs pourparlers sur les principes de Madrid afin de s'assurer que les négociations entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan à propos du conflit du Haut-Karabakh n'échouent pas ;
6. Explorer les possibilités de relance des négociations 5+2 en vue de résoudre le conflit transnistrien et accélérer la détermination du statut final du territoire en y impliquant toutes les parties concernées.

EXPOSÉ DES MOTIFS

présenté par M. Michael Hancock, vice-président et rapporteur (Royaume-Uni, Groupe libéral)

I. Introduction

1. Dans un environnement géopolitique en constante évolution, l'Europe est très préoccupée par la question du changement climatique et par les incertitudes économiques et, sur le plan sécuritaire, par le terrorisme, la corruption et le crime organisé. Plusieurs conflits gelés perdurent à son voisinage et tant qu'ils ne seront pas réglés, ils représenteront une menace grave pour la stabilité politique, économique et ethnique des pays environnants et indirectement pour la sécurité européenne. Les conflits gelés dans le Caucase du Sud et en Moldavie sont donc un sujet d'inquiétude immédiate pour l'UE ; l'absence de perspective de règlement a un effet déstabilisant sur l'ensemble de la région et met en question la capacité de l'UE à projeter efficacement sa politique étrangère.

2. Le présent rapport se propose d'examiner les relations actuelles entre la Russie et la Géorgie, en mettant l'accent sur les derniers développements survenus en Ossétie du Sud et en Abkhazie à la suite de l'attaque de l'Ossétie du Sud par la Géorgie et de l'intervention des forces russes dans les deux régions en août 2008. Elles n'ont été reconnues en tant qu'Etats indépendants que par la Russie, le Venezuela, le Nicaragua et Nauru. Ces événements ont donné lieu à une crise régionale majeure et interrompu les relations entre la Russie et la Géorgie. Et même si les hostilités ont été rapidement désamorçées, la situation demeure très préoccupante pour la région et la communauté internationale, dont les activités de surveillance dans les zones concernées ont été sérieusement entravées.

3. Le rapport étudiera aussi l'impasse à laquelle a abouti le conflit du Haut-Karabakh opposant l'Arménie à l'Azerbaïdjan : celui-ci a éclaté dans les années 1990 à la suite de la dissolution de l'Union soviétique et a provoqué une crise humanitaire régionale causant de nombreuses victimes et la fuite de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays. La proclamation de l'indépendance du Haut-Karabakh et la dégradation des relations entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan qui s'en est suivie ces deux dernières décennies ont non seulement engendré un vide sécuritaire dans la région mais conditionné les relations entre les deux pays et leurs voisins. Les dirigeants des deux pays se sont rencontrés à plusieurs reprises en 2008 et 2009, faisant renaître l'espoir dans le cadre du processus de paix et au sein du Groupe de Minsk, mais le fait que l'Arménie ait annoncé récemment son intention d'interrompre le processus de ratification des protocoles devant aboutir au rapprochement du pays vis-à-vis de la Turquie va sans doute faire monter la tension autour du conflit du Haut-Karabakh.

4. La situation qui prévaut en Moldavie et Transnistrie, où des forces de maintien de la paix russes sont toujours stationnées, sera examinée de près également. Vingt ans après la proclamation de leur indépendance par la Moldavie et la Transnistrie, ce conflit gelé constitue toujours une menace pour la sécurité de l'UE à ses frontières, et suscite diverses préoccupations d'ordre politique et économique. Ce différend a souvent été considéré comme l'un des conflits gelés les plus difficiles à régler en raison de sa nature et de l'intransigeance des positions des principaux acteurs impliqués. Au fil des ans, des efforts – qui seront évoqués dans ce rapport – ont néanmoins été faits : ils ont été près d'aboutir à des résultats tangibles et ont donné des signes encourageants, montrant que les deux parties pourraient, dans un avenir proche, se mettre d'accord sur des concessions de nature à stabiliser la région.

5. La Commission politique de l'Assemblée européenne de sécurité et de défense (AESD) s'est toujours intéressée à la recherche de solutions visant à dénouer les conflits gelés au voisinage de l'Europe et dans le Caucase du Sud notamment. Le présent rapport est le fruit de plusieurs missions d'information entreprises dans ces pays et de nombreux entretiens avec des fonctionnaires au niveau local et national, des parlementaires et des représentants de la communauté internationale.

6. Le rapport se propose de poursuivre le débat utile entamé dans les précédents rapports³ de la Commission politique et de présenter des recommandations aux Etats membres de l'UE qui, espère-t-

³ Voir le Document 2029 de l'Assemblée, adopté le 4 décembre 2008 : « La sécurité européenne après la guerre en Géorgie », présenté au nom de la Commission politique par MM. Michael Hancock, rapporteur (Royaume-

on, contribueront à l'approfondissement de ce dialogue fructueux tant au sein de l'Assemblée qu'entre les pays concernés, en vue de parvenir à des résultats concrets et de se rapprocher du règlement de ces conflits. Il montrera également qu'un échec aurait des conséquences déstabilisatrices qui déborderaient rapidement les frontières des pays concernés.

II. La situation en Abkhazie et en Ossétie du Sud

(a) Historique du conflit d'août 2008

7. Le 7 août 2008, la Géorgie a lancé une opération militaire contre l'Ossétie du Sud, portant le nom de code « Clear Field ». Le lendemain, les troupes russes pénétraient en Ossétie du Sud : cette intervention a été présentée comme nécessaire pour protéger les civils ossètes des forces géorgiennes après les attaques d'artillerie lancées par celles-ci sur Tskhinvali, capitale de l'Ossétie du Sud, et face à l'escalade du conflit dans les zones environnantes. Lorsque les hostilités ont éclaté, la Russie comme la Géorgie avaient massé des forces importantes dans la région, en violation de leur accord de cessez-le-feu⁴ de 1992.

8. Des forces russes (parachutistes et chars) sont entrées également en Abkhazie à la même date (11 août), dépassant ainsi le plafond des 3 000 hommes imposé par l'accord de paix de 1994. Dans le même temps, la Russie a demandé que les 1 500 Géorgiens stationnés dans la ville de Zougdidid près de la frontière avec l'Abkhazie soient désarmés – requête qui a été rejetée.

9. Le cessez-le-feu du 12 août et la signature d'un accord en six points négocié essentiellement par l'UE et la présidence française, conjointement avec le Président Dimitri Medvedev et le Président géorgien Mikhaïl Saakachvili, ont mis fin aux hostilités. Le 14 août, l'accord était signé également par le Président de fait Edouard Kokoïty d'Ossétie du Sud et le Président de fait Sergeï Bagapsh d'Abkhazie.

10. L'accord en six points fixait les conditions suivantes :

- absence de recours à la force ;
- cessation définitive des hostilités ;
- accès sans entrave à l'aide humanitaire ;
- retrait des forces armées géorgiennes sur leurs positions permanentes ;
- retrait des forces armées de la Fédération de Russie sur la ligne où elles étaient stationnées avant le début des hostilités, les forces russes de maintien de la paix devant prendre d'autres mesures sécuritaires avant la mise en place des mécanismes internationaux, et
- tenue d'un débat international sur le futur statut de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie et les moyens de garantir leur sécurité de façon durable.

11. Pendant le conflit, la Russie avait posté des forces dans des zones tampon qui s'étendaient sur plusieurs kilomètres en territoire géorgien, adjacent à la fois à l'Ossétie du Sud et à l'Abkhazie. Dans le cas de l'Ossétie du Sud, la zone tampon occupait essentiellement les itinéraires utilisés par les forces géorgiennes pour atteindre Tskhinvali durant le conflit. Selon des photos satellite, les infrastructures de différents villages situés dans les zones tampon auraient subi des dégâts. Même si le gros des forces russes s'est retiré des zones tampon conformément au plan en six points, les soldats de la paix sont restés dans deux zones : la région d'Akhalgori et le poste de contrôle de Perevi. En

Uni, Groupe libéral) et Miltiadis Varvitsiotis, rapporteur (Grèce, Groupe fédéré) et le Document 1895 adopté le 14 juin 2005 : « La coopération en matière de sécurité entre l'UE et son proche voisinage à l'Est », présenté au nom de la Commission politique par MM. Jean-Pierre Masseret, rapporteur (France, Groupe socialiste) et Abdülkadir Ateş, co-rapporteur (Turquie, Groupe socialiste).

⁴ La guerre de 1991-1992 en Ossétie du Sud entrainait dans le cadre du conflit entre la Géorgie et l'Ossétie du Sud opposant les forces du gouvernement géorgien et les milices géorgiennes aux forces d'Ossétie du Sud et aux milices ossètes, qui voulaient que l'Ossétie du Sud se sépare de la Géorgie et devienne un Etat indépendant. La guerre a pris fin avec la signature d'un cessez-le-feu le 24 juin 1992, mettant en place une force commune de maintien de la paix.

décembre 2009, la Mission de surveillance de l'Union européenne en Géorgie, mise en place pour suivre l'application du plan de paix, a demandé instamment à la Russie de respecter les engagements prévus par le plan et de retirer toutes ses troupes de ces zones.

12. La riposte militaire disproportionnée de la Russie en Géorgie, la présence persistante de troupes russes dans les zones tampon après la signature de l'accord en six points, puis la reconnaissance de l'indépendance des deux régions fin août 2008 ont contribué à détériorer encore davantage les relations entre la Russie et l'Occident. En particulier, le Partenariat OTAN-Russie a souffert, l'Alliance ayant suspendu les réunions officielles du Conseil OTAN-Russie (COR) et la coopération dans certains domaines. Cependant, en décembre 2008, les ministres des affaires étrangères de l'OTAN sont convenus de suivre une approche progressive et mesurée en vue de relancer le dialogue avec la Russie et en mars 2009, ils ont décidé de reprendre les réunions officielles du COR, y compris au niveau ministériel, après le sommet d'avril de l'OTAN.

13. Le conflit a suscité aussi de grandes inquiétudes sur le plan humanitaire. A la fin août 2008, on recensait 192 000 personnes déplacées fuyant l'Ossétie du Sud et les zones tampon russes situées en Géorgie ; en juin 2009, 25 000 personnes déplacées étaient toujours dans l'impossibilité de rentrer chez elles⁵. Pendant les hostilités, les infrastructures de l'Ossétie du Sud, notamment à Tskhinvali et dans les grandes villes de la région, ont considérablement souffert ; tel aurait aussi été le cas de nombreux édifices dans les villages situés dans les zones tampon où étaient stationnées les forces russes.

(b) La situation actuelle

14. Le conflit d'août 2008 a ravivé les tensions qui couvaient depuis longtemps dans la région et a surtout attiré l'attention sur l'évolution de certaines réalités géopolitiques susceptibles d'affecter la politique non seulement régionale, mais mondiale. Ces deux effets majeurs du conflit ont été très importants pour plusieurs raisons.

15. Premièrement, ils ont mis en lumière le nombre de protagonistes très puissants qui détiennent des enjeux majeurs dans le Caucase du Sud, région particulièrement instable et en proie aux conflits, dont les débordements peuvent mettre en péril la stabilité et la sécurité des pays voisins. Cette question préoccupait au plus haut point l'UE, qui devait donc montrer qu'elle pouvait agir de façon décisive et efficace.

16. Deuxièmement, ils ont révélé que la Russie n'excluait pas de prendre des mesures drastiques hors de ses frontières, notamment en réaction à des événements susceptibles de déstabiliser la situation dans le Caucase du Nord et si elle estimait sa sphère d'influence menacée ou modifiée dans un sens préjudiciable à ses intérêts. L'entrée d'un nombre disproportionné de soldats russes en Ossétie du Sud et en Abkhazie faisait peser des risques considérables et Moscou n'en ignorait pas les conséquences, tant pour la région que pour ses relations avec l'Occident. Mais le gouvernement russe se savait aussi dans une position relativement confortable, lui permettant d'agir comme il l'a fait, car il était à peu près certain qu'il n'aurait pas de représailles majeures à attendre de l'Occident et que les Etats-Unis ne prendraient pas le risque d'aider militairement la Géorgie pendant le conflit, car cela se traduirait par un conflit armé entre les deux superpuissances. En fait, les Etats-Unis ont écarté toute intervention armée et ont adressé un « message » à la Russie en envoyant de l'aide à la Géorgie par avion non pas civil, mais militaire⁶.

17. Troisièmement, on peut aussi soutenir que Moscou a réagi à un certain nombre d'initiatives politiques prises récemment par l'Occident et dans laquelle il a pu voir une provocation. Il s'agit essentiellement de l'expansion de l'OTAN vers l'Est, à laquelle s'oppose résolument la Russie, et de la décision prise par la communauté internationale de laisser le Kosovo se séparer de la Serbie, entraînant sa reconnaissance, en tant qu'Etat indépendant, par un grand nombre de pays.

⁵ « Georgia-Russia : Still insecure and dangerous » Policy Briefing le 22 juin 2009, International Crisis Group, www.crisisgroup.org

⁶ Un avion cargo C17 a envoyé de l'aide humanitaire et des médicaments.

18. Ainsi, le conflit qui a brièvement opposé la Russie à la Géorgie en août 2008 a marqué un tournant significatif dans les relations de la Russie avec l'Occident, en montrant non seulement qu'elle avait la volonté d'intervenir militairement mais qui plus est, qu'elle n'hésitait pas à le faire. On objecte souvent que le cas du Kosovo ne saurait se comparer à ceux de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud car depuis dix ans, le Kosovo était une enclave sous contrôle international, qui se préparait donc plus ou moins à l'indépendance. Le risque existe toujours que le Kosovo serve de précédent à d'autres conflits, ce que soulignent non seulement l'opposition de la Russie à son indépendance, mais aussi le refus d'un grand nombre d'autres pays de le reconnaître, parmi lesquels cinq Etats membres de l'UE.

19. Le conflit avec la Géorgie a non seulement rétabli la position dominante de la Russie et sa volonté d'agir dans les pays qui lui sont proches et dans le Caucase, mais il a également placé l'UE sur le devant de la scène. La diplomatie efficace de l'Union dans la conduite des négociations sous la présidence française a fait apparaître celle-ci comme un acteur efficace en matière de résolution des conflits. Cette ligne de conduite n'était naturellement pas sans risque. Si les négociations avaient échoué et que l'UE n'avait pas pu mettre fin aux hostilités, ou si celui-ci avait dégénéré, provoquant d'importantes pertes en vies humaines, sous le feu des projecteurs des médias, l'UE aurait été rendue responsable ou décriée comme inefficace sans l'aide des Etats-Unis. L'utilité de l'Union et de sa politique étrangère aurait été gravement mise en question dans les capitales des Etats membres, dans le monde entier et dans les autres organisations internationales.

20. Cependant, en désamorçant rapidement le conflit, l'UE a saisi l'occasion de résoudre un problème que d'autres acteurs étaient incapables de traiter. Ceux-ci n'étaient pas non plus en mesure de diriger efficacement les négociations politiques nécessaires à l'époque pour obtenir un cessez-le-feu. Même si de nombreux observateurs font valoir que ce fut une chance qu'un grand pays, aussi puissant que la France, ait alors assumé la présidence, la réponse rapide de l'UE a permis de mettre en lumière l'importance de la région pour l'Union et les efforts qu'elle est prête à déployer pour préserver une stabilité relative dans le Caucase du Sud et prévenir le risque d'escalade.

21. On peut dire avec certitude, à en juger par les développements près d'un an et demi plus tard, que la Géorgie a bien été le grand perdant. Le coup le plus dur porté au pays, à sa population et son gouvernement a été une perte importante de territoire qu'il a fort peu de chances de récupérer à court ou à moyen terme. Il est douteux que l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud soient désireuses de faire à nouveau partie un jour de la Géorgie, même dans un avenir lointain. Le rapport critique de la Mission d'enquête internationale indépendante sur le conflit en Géorgie⁷ (IIFMCG) (connu aussi sous le nom de rapport Tagliavini), soutenu par l'UE, qui a tenu la Géorgie en grande partie responsable d'avoir « illégalement » déclenché la guerre avec la Russie, a constitué aussi un revers majeur pour le régime du Président Saakachvili. Le rapport a également affirmé que Moscou avait « violé » le droit international en envahissant son voisin en guise de représailles. Mais ce sont les agissements de la Géorgie à l'origine qui ont été vivement critiqués sur le plan international et ont retenu l'attention dans les mois ayant suivi la guerre.

22. Au cours de la mission d'enquête de votre rapporteur à Moscou⁸, le Kremlin a signé un accord avec l'Abkhazie visant à mettre sur pied une base militaire de 3 000 hommes. Les fonctionnaires russes interrogés sur ce point ont émis un large éventail d'opinions, allant de l'approbation claire et nette au doute quant au bien-fondé des dernières actions militaires pour la région et pour les relations entre la Russie et l'Occident. M. Dmitri Trenine, Directeur du Carnegie Moscow Centre, a écrit dans un article⁹ que « les deux questions les plus importantes dans la zone euro-atlantique aujourd'hui sont les soupçons que nourrit Moscou vis-à-vis des intentions et motivations des Etats-Unis à son encontre (l'élargissement de l'OTAN, le soutien de Washington à la Géorgie, l'Ukraine, etc., ou les déploiements proposés par l'administration Bush concernant la défense antimissile en Europe centrale) et les soupçons tout aussi lourds, sinon plus, des voisins de la Russie vis-à-vis du pays. Ces deux craintes sont réelles, même si elles sont en grande partie dénuées de fondement, et on ne pourra les dissiper sans une profonde réflexion et une stratégie réaliste ». Cette nouvelle base militaire reflète

⁷ Rapport Tagliavini : <http://ceiig.ch/Report.html>

⁸ 18-19 février 2010. Voir annexe I pour un compte rendu détaillé des entretiens.

⁹ « Un Traité pour remplacer tous les traités », Dmitri Trenin. Carnegie Moscow Centre.

clairement la mise à jour de la doctrine militaire de la Russie¹⁰, qui critique de façon virulente les ambitions expansionnistes de l'OTAN, mais elle ne semble pas incompatible avec la proposition du Président Medvedev de mettre fin au discours sur la guerre froide et de créer un espace unifié de sécurité euro-atlantique.

23. Il est clair qu'il est trop tôt pour décrypter les effets à long terme du conflit d'août 2008. Mais l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie, dont l'indépendance a été reconnue par quelques pays, semblent de plus en plus reléguées au second plan tandis qu'une âpre lutte politique se joue entre la Russie et la Géorgie. Tous les fonctionnaires avec lesquels votre rapporteur s'est entretenu à Moscou se sont dits absolument certains que la Géorgie constitue toujours une menace politique et militaire dans la région et pour l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud – c'est à peu près ce que pense également la Géorgie de son voisin du nord. Malgré les tensions qui couvent, la frontière entre la Russie et la Géorgie a été rouverte pour la première fois depuis le conflit en février 2010, au point de passage de Verkhny Lars. Toutefois c'était avant tout pour permettre les mouvements de fret de la Russie vers l'Arménie et non à la suite d'une normalisation des relations entre les deux pays.

24. Depuis la fin du conflit d'août 2008, la Russie interdit aux observateurs internationaux d'entrer en Ossétie du Sud et en Abkhazie tout en mettant son veto à la prorogation du mandat de la mission d'observation des Nations unies en Abkhazie et de celui de la mission de l'OSCE en Géorgie. Or, il est essentiel pour la communauté internationale de pouvoir envoyer des observateurs dans ces deux régions d'où nous parvenons jusqu'ici très peu d'informations sur l'état de la société.

25. A l'heure actuelle, seule l'UE maintient sa mission de surveillance (EUMM) en Géorgie. C'est la seule présence internationale dans ce pays ayant pour mandat d'assurer une surveillance civile des actes des parties au conflit, y compris le respect intégral de l'accord en six points et des mesures de mise en oeuvre qui en découlent dans l'ensemble de la Géorgie, y compris l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie¹¹. Elle a pour tâches essentielles de suivre, analyser et faire rapport sur l'évolution de la situation en ce qui concerne le processus de stabilisation et la normalisation de la gouvernance civile et de l'Etat de droit, de contribuer à la réduction des tensions par des mesures propres à instaurer la confiance telles que l'établissement d'une liaison et la facilitation des contacts entre les parties.

26. Même si les deux entités sont fortement tributaires du soutien de la Russie pour préserver leur indépendance, l'Abkhazie s'en sort mieux sur le plan économique que l'Ossétie du Sud. N'ayant pas eu à faire les frais de la violence pendant le conflit, elle est relativement stable aujourd'hui. Elle possède un port et a noué des liens économiques et commerciaux avec son voisin du nord. L'Ossétie du Sud, par contre, est complètement dépendante de l'aide russe pour sa survie et la majorité de sa population, soit 70 000 personnes environ, a des rapports étroits avec diverses parties de la Russie, notamment l'Ossétie du Nord, ce qui entraîne un flux migratoire considérable vers le nord et le refus catégorique d'autoriser le retour des Géorgiens qui ont fui en août 2008. C'est une position très différente de celle des quelque 170 000 Abkhazes qui, même s'ils possèdent presque tous un passeport russe, restent sur leur territoire et entretiennent des relations informelles avec leurs voisins géorgiens à l'intérieur de l'Abkhazie et dans les zones environnantes.

27. Mais la situation économique et politique en Abkhazie et en Ossétie du Sud sera toujours celle d'une dépendance totale si leur seul « bienfaiteur » demeure la Russie. La normalisation des relations avec Tbilissi est essentielle pour la stabilité économique de l'ensemble de la région et pour la mise en place de routes commerciales avec les pays voisins au sens large. Même s'il est pratiquement impossible d'établir à l'heure actuelle des relations avec la Géorgie, les représentants de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud, MM. Akhba et Medoev, ont déclaré à votre rapporteur que leurs pays voulaient normaliser les rapports avec Tbilissi et nouer des liens économiques et politiques. La politique étrangère du pouvoir géorgien actuel vis-à-vis des deux entités a pour unique objectif leur retour dans le giron de la Géorgie.

28. Le représentant de l'Abkhazie à Moscou, M. Igor Akhba, a déclaré de façon caractéristique que les agissements de la Géorgie, non seulement en août 2008 mais au cours des cent dernières années,

¹⁰ The 2010 Russian Military Doctrine, www.worldpoliticsreview.com.

¹¹ Mission de surveillance de l'UE en Géorgie www.eumm.eu

lui avaient ôté le droit d'exiger de récupérer l'Abkhazie. Selon lui, une politique systématique de « génocide culturel » a été appliquée pour faire disparaître tous les éléments étrangers et imposer la langue, l'histoire et la religion géorgiennes. La sécession de l'Abkhazie date, il est vrai, de 2008, mais les relations entre Tbilissi et Soukhoumi étaient déjà pratiquement inexistantes depuis de nombreuses années. Les développements les plus récents n'ont fait que souligner la gravité des tensions entre les deux capitales.

29. Le représentant de l'Ossétie du Sud à Moscou, Dmitri Medoev, a tenu à peu près le même discours, affirmant que l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie étaient les deux piliers du Caucase et que l'absence de sécurité et de stabilité dans ces pays plongerait l'ensemble de la région dans l'instabilité.

30. Le président de la Commission des affaires internationales de la Douma russe, Konstantin Kosachev, a déclaré que la position politique et militaire de la Géorgie depuis août 2008 demeurerait préoccupante mais que certaines opinions se faisaient entendre, à l'intérieur du système politique géorgien, qui considéraient la situation sous un jour différent, ce qui pourrait à terme déboucher sur un commencement de normalisation des relations dans la région ».

31. La situation politique interne de la Géorgie reste actuellement plus instable que jamais depuis le conflit. De nombreux observateurs s'étonnent que le Président Saakachvili ait réussi à se maintenir au pouvoir un an et demi après le conflit qu'on lui a largement reproché d'avoir déclenché et qui s'est soldé par la perte d'une portion considérable du territoire géorgien. A ce stade, il est crucial pour les Occidentaux et en particulier pour l'UE de commencer à élaborer une politique à long terme envisageant la normalisation ultérieure des relations entre toutes les acteurs régionaux. Bien que la situation reste tendue et qu'on ne puisse espérer dans l'immédiat une reprise des relations avec Moscou, Tskhinvali et Soukhoumi, certains contacts informels pourraient commencer à être établis en particulier avec l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie, souhait qui a également été formulé par ces deux régions.

(c) La situation dans le Caucase du Nord

32. Le Caucase du Nord se situe sur la frange sud de la Fédération de Russie. Le District fédéral du Caucase du Nord, récemment créé, se compose de six républiques ethniques¹² et du district administratif de Stavropol. Cette région, l'une des plus complexes au monde sur le plan ethnique, occupe un emplacement stratégique au carrefour de l'Europe et des steppes asiatiques. C'est aussi une voie de transit stratégique du pétrole et du gaz naturel. La région est depuis longtemps synonyme d'instabilité politique, de non-droit et de terrorisme. Au vu des attentats survenus dans le métro de Moscou en mars 2010, il nous semble donc utile de présenter une analyse succincte de la situation dans la région.

33. La mosaïque ethnique et religieuse que forme le Caucase du Nord a empêché une véritable intégration à la Russie et les relations avec le pouvoir central ont souvent été marquées par la rébellion, la mésentente politique, voire, ces dernières années, des actes de violence sanglants et du terrorisme.

34. La reconnaissance par la Russie de l'indépendance de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie a également d'importantes conséquences pour l'ensemble de la région, et a heurté certains hommes politiques dans le Caucase, mécontents de voir la Russie intervenir dans les conflits frontaliers internationaux alors que ses conflits territoriaux internes restent sans solution.¹³ Cet argument a cependant été contré par Ramzan Kadyrov qui a affirmé que la situation en Ossétie du Sud et en Abkhazie n'avait rien à voir avec celle de la Tchétchénie, invoquant le référendum sur la constitution organisé dans cette république en 2003, qui a confirmé la volonté du peuple tchétchène de rester dans le giron de la Fédération de Russie.¹⁴

¹² Les six républiques sont les suivantes : Karatchaïevo-Tcherkessie, Kabardino-Balkarie, Ossétie du Nord, Ingouchie, Tchétchénie et Daghestan.

¹³ Carnegie Moscow Center "Losing the Caucasus" août 2009 A. Malashenko p. 6

¹⁴ North Caucasus Analysis vol. 9 « McCain's call to recognise Chechen independence has inspired Chechens ».

35. La situation dans le Caucase du Nord reste complexe ; la politique suivie précédemment par Moscou n'a réglé aucun des problèmes de la région et n'a nullement endigué le flot de violence, ni dans la région ni en Russie même. La montée du chômage, les revendications politiques et les difficultés économiques n'ont fait que servir la cause extrémiste dans le Caucase du Nord.

36. La présidence de Dimitri Medvedev a entrouvert des perspectives d'amélioration. En effet, tout en soulignant la nécessité de durcir les opérations de lutte contre le terrorisme, à l'instar de son prédécesseur, il a également insisté sur le besoin de développer les investissements dans la région et d'y améliorer les conditions socio-économiques et l'éducation.¹⁵ Ce changement de méthode pourrait, après la dureté des mesures prises précédemment par le Kremlin, endiguer le flot des déçus et des mécontents du Caucase du Nord qui se tournent vers la cause extrémiste.

III. Arménie et Azerbaïdjan – Haut-Karabakh

37. Le cessez-le-feu instauré entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan en 1994, qui a mis fin aux hostilités entre les deux pays à propos du conflit du Haut-Karabakh, a connu des périodes de tension de plus en plus intenses ces 15 dernières années. A la suite de pressions de plus en plus vives et de la médiation de la communauté internationale, les deux parties se sont récemment engagées dans des pourparlers sur le règlement du conflit, qui continue de faire des victimes¹⁶. Toutefois, ces négociations sont plus souvent marquées par la suspicion et la méfiance des dirigeants arméniens et azerbaïdjanais que par la volonté d'ouverture ou l'optimisme.

38. Le conflit s'est produit au moment de l'effondrement de l'Union soviétique. La violence a éclaté en 1988, à la suite d'une déclaration des autorités régionales du Karabakh annonçant leur partition d'avec l'Azerbaïdjan et leur unification avec l'Arménie, ce qui a exacerbé les tensions ethniques ; le recensement soviétique de 1989 avait révélé que la population se composait à 75 % d'Arméniens de souche et à 22 % d'Azerbaïdjanais.

39. En 1993, la violence s'est répandue dans d'autres parties de l'Azerbaïdjan lorsque les forces arméniennes du Karabakh, souvent soutenues par la République d'Arménie, ont mené des opérations militaires dans les zones peuplées d'Azéris qui entourent le Haut-Karabakh¹⁷. La capture du bastion arménien de Choucha et la montée de l'instabilité politique interne en Azerbaïdjan ont conduit les forces arméniennes à étendre leur contrôle sur la région et à ouvrir un corridor terrestre entre l'Arménie et le Haut-Karabakh, passant par la ville de Latchine.

40. Un cessez-le-feu négocié par les Russes a été annoncé le 16 mai 1994 et ratifié deux mois plus tard par l'Arménie, l'Azerbaïdjan et le chef des forces arméniennes du Karabakh¹⁸. A cette époque, 25 000 personnes avaient perdu la vie dans ce conflit et il y avait encore 570 000 personnes déplacées dans tout l'Azerbaïdjan¹⁹.

41. En raison des complexités du conflit, des différents facteurs entrant en ligne de compte et du nombre d'acteurs impliqués dans les négociations, parvenir à réunir un consensus entre les deux pays constitue un véritable tour de force. Toutefois, il importe de donner un coup de pouce supplémentaire, passant par les voies de communication les plus importantes, afin que les deux pays puissent établir des relations normales et gérer efficacement le conflit.

(a) Le Groupe de Minsk et les Principes de Madrid

42. Le Groupe de Minsk de l'OSCE, médiateur du conflit du Haut-Karabakh et co-présidé par la France, la Russie et les Etats-Unis²⁰ (auxquels il convient d'ajouter l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le

¹⁵ The Times; "Russia bombings show President Dmitry Medvedev coming into his own", 6 avril 2010.

¹⁶ Le nombre de victimes, civiles et militaires, sur la ligne de front du Haut-Karabakh depuis 1994 est estimé à 3 000 personnes. International Crisis Group.

¹⁷ Human Rights Watch "Seven Years of Conflict in Nagorno-Karabakh", décembre 1994

¹⁸ Silk Road Studies "The Nagorno-Karabakh Conflict" 1999

¹⁹ BBC News, "Azerbaijan Displaced Await End of Conflict", 18 février 2009

²⁰ Les co-présidents du Groupe de Minsk sont les ambassadeurs Fassier (France), Merzlyakov (Russie), Bradtke (Etats-Unis).

Belarus, la Finlande, l'Allemagne, l'Italie, la Suède et la Turquie, membres permanents), a été mis en place en 1994 et chargé des tâches suivantes :

- fournir un cadre approprié à la résolution du conflit en menant à bien le processus de négociation soutenu par le Groupe de Minsk ;
- obtenir la conclusion par les parties d'un accord sur la cessation du conflit armé afin de permettre la réunion de la conférence de Minsk ;
- promouvoir la paix en déployant des forces multinationales de maintien de la paix de l'OSCE ;
- les trois co-présidents du Groupe de Minsk ont présenté aux deux parties, en novembre 2007, les Principes de Madrid, qui s'appuient sur une approche globale pour résoudre le conflit.

43. Les négociations, basées sur le document initial de Madrid couvrant une période de deux ans, ont abouti à la modification de ce document. Les Principes de Madrid ont donc subi une importante mise à jour en 2009, soutenue par les Présidents français, russe et américain, qui ont annoncé, dans une déclaration commune, qu'ils avaient chargé les co-présidents de rédiger et de présenter aux présidents des deux pays impliqués dans le différend une version « mise à jour » des Principes de Madrid. Ils ont noté que ces principes représentent un compromis raisonnable entre l'égalité des droits et l'autodétermination des peuples d'une part, l'intégrité territoriale de l'autre, ainsi que le non-recours à la force. Ces trois principes sont inscrits dans l'Acte final d'Helsinki de 1975. Ils ont demandé également aux présidents arménien et azerbaïdjanais de régler les différends restants et de finaliser leur accord sur la base de ces principes fondamentaux, qui doivent servir de fondement à un règlement global.

44. Le projet le plus récent concernant les Principes de Madrid, qui n'a pas été divulgué et continue d'être amendé à mesure que les négociations progressent, privilégie toujours une résolution progressive du conflit plutôt qu'une solution « clés en main », qui se déroulerait en deux phases distinctes. Il comporte un certain nombre de mesures de confiance et de rapprochement visant à amener les deux parties à un accord. Même si aucun détail n'a été révélé, l'OSCE a annoncé, dans un communiqué de presse de juillet 2009, les précisions suivantes sur la mise à jour des Principes de Madrid, qui propose²¹:

- le retour sous contrôle de l'Azerbaïdjan des territoires qui entourent le Haut-Karabakh ;
- un statut provisoire pour le Haut-Karabakh qui comprenne des garanties de sécurité et d'autonomie ;
- un corridor qui relie l'Arménie au Haut-Karabakh ;
- la détermination future du statut juridique final du Haut-Karabakh par l'expression de la volonté, cette manifestation ayant force obligatoire ;
- le droit de toutes les personnes déplacées à l'intérieur et des réfugiés de réintégrer leur ancien lieu de résidence ;
- des garanties de sécurité internationales qui incluent une opération de maintien de la paix,

et espère que l'approbation par l'Arménie et l'Azerbaïdjan de ces principes de base permettra l'élaboration d'un accord global afin de garantir à l'Arménie, à l'Azerbaïdjan et à l'ensemble de la région un avenir de paix, de stabilité et de prospérité.

45. Même si les réactions initiales aux Principes de Madrid ont été mitigées – accord général du côté azerbaïdjanais, scepticisme du côté arménien – lorsqu'ils se sont réunis à Sotchi avec le Président Medvedev en janvier 2010, les Présidents arménien et azerbaïdjanais, MM. Sarkisian et Aliiev, sont parvenus à un accord verbal sur le préambule du document et sont convenus de présenter des amendements en vue d'autres négociations.

²¹ Déclaration des coprésidents du Groupe de l'OSCE, 10 juillet 2010. www.osce.org

46. Le document initial de Madrid comportait pour l'Arménie une cause de discorde majeure : il mettait l'accent sur un retrait progressif des troupes arméniennes des territoires azerbaïdjanais entourant le Haut-Karabakh tandis que la mise à jour de 2009 omettait le mot « progressif ». Le statut final du Haut-Karabakh est un autre point de litige : dans les déclarations récentes, le Président arménien souligne que la région n'a jamais fait partie d'un Azerbaïdjan indépendant ; le règlement doit donc s'appuyer sur les droits de l'homme et la volonté du peuple du Karabakh. Erevan a déclaré à maintes reprises que le règlement final devrait être acceptable également pour les Arméniens du Haut-Karabakh et reconnaître leur droit à disposer d'eux-mêmes tout en préservant un corridor de sécurité entre le Haut-Karabakh et l'Arménie. L'an passé, le Président arménien, de plus en plus critiqué dans son pays, a été accusé d'être prêt à faire des concessions qui seraient préjudiciables aux intérêts arméniens.

47. Mais plutôt que de s'inquiéter de leur popularité à l'intérieur du pays, les dirigeants arméniens devraient se préoccuper davantage de régler le conflit et s'intéresser aux conséquences positives que ce règlement aura sur les plans politique, économique et social. Au niveau régional, l'Arménie demeure politiquement et économiquement isolée : elle est enclavée entre deux pays avec lesquels les frontières restent fermées et les relations sont pratiquement non existantes. En outre, la guerre de 2008 entre la Russie et la Géorgie a fermé le corridor avec la Russie (même s'il a été rouvert depuis), faisant à nouveau apparaître sa vulnérabilité sur le plan régional.

48. Même si l'Azerbaïdjan a une position beaucoup plus assurée dans la région, cela ne veut pas dire qu'il tire profit de la situation actuelle. Bakou a beaucoup plus à gagner de la stabilité générale qu'engendrerait la résolution du conflit. Mais le pays insiste pour que le statut définitif du Haut-Karabakh soit déterminé dans le respect de l'intégrité territoriale de l'Azerbaïdjan et en tenant compte du fait que les Azerbaïdjanais doivent pouvoir retourner dans le Haut-Karabakh.

49. Les élections législatives qui se tiendront à l'automne 2010 incitent le gouvernement à Bakou à avancer avec la plus extrême prudence. Le discours belliqueux du Président Aliiev a accru sa popularité à l'intérieur du pays, mais il a produit l'effet inverse sur les négociations concernant le Haut-Karabakh et bien sûr sur Erevan. Le stationnement de tireurs isolés sur la ligne de front, par exemple, « pour ne pas donner l'occasion aux troupes arméniennes d'être confortablement installées dans notre pays » et les déclarations de responsables proches du président et de membres du parlement²², selon lesquelles si le conflit n'est pas réglé bientôt, il n'y aura pas d'autre choix que de recourir à la force pour reprendre possession des territoires – tous ces éléments révèlent que derrière les négociations, le conflit perdure.

50. Même si un accord est conclu entre les deux parties sur les Principes de Madrid, il est peu probable que l'Azerbaïdjan signera un document final avant les élections car les représentants du Haut-Karabakh auraient ainsi le droit de prendre part au règlement final dans la région. Il est tout aussi improbable, au cas où les négociations échoueraient, que l'Azerbaïdjan décide d'avoir recours à la force pour reprendre possession des territoires, car les risques encourus seraient une guerre véritable avec son voisin, ainsi que l'implication de pays tiers qui seraient contraints de prendre parti, une profonde instabilité dans le Caucase du Sud, l'anéantissement de ses investissements étrangers sur le plan intérieur, de ses relations politiques internationales, de ses relations commerciales et du transit du pétrole par la mer Caspienne.

51. Les activités du Groupe de Minsk ces 15 dernières années ont certes assuré le maintien du cessez-le-feu et il est vrai qu'un retour à un véritable conflit était généralement considéré, il y a peu de temps encore, comme peu vraisemblable, mais la violence perdure aux frontières dans la région du Haut-Karabakh, entraînant des pertes en vies humaines. Il est essentiel à ce stade que la communauté internationale invite toutes les parties, y compris les co-présidents du Groupe de Minsk, à donner suite aux Principes de Madrid, dans le cadre desquels d'importants progrès ont été faits et qui, du fait qu'ils ne fixent pas de barrières et tiennent compte des préoccupations de toutes les parties, constituent la seule voie réaliste.

²² M. Azgarov, Premier vice-président du parlement (Milli Mejlis). Lors d'un entretien avec des représentants de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. 12-14 avril 2010. www.nato-pa.int

52. Pour l'heure – et cela est dû en grande partie au fait que le conflit est resté si longtemps « gelé » – le Groupe de Minsk est de plus en plus sévèrement critiqué par les principaux pays impliqués dans le conflit et dans les cercles internationaux, et il l'est souvent par les pays qui co-président le processus (il importe néanmoins de souligner qu'il y a consensus sur le fait que désormais, les Principes de Madrid représentent la seule chance de progresser – leur échec équivaldrait à la fin du processus). En outre, certaines initiatives en dehors du cadre désigné, émanant essentiellement des pays assurant la co-présidence, traduisent une certaine frustration face à l'incapacité du Groupe de Minsk à peser sur les négociations. Il est également reproché à bon nombre de médiateurs de ne pas s'intéresser vraiment au conflit mais de poursuivre plutôt leurs propres ambitions géopolitiques. N'oublions pas que même si les trois pays présidant le groupe ont coopéré étroitement dans ce cadre, les divergences entre eux sont importantes, de même que leurs intérêts et priorités sur la scène internationale. Ce qui engendre des frictions et risque d'affecter leurs relations et l'équilibre des pouvoirs au sein même du Groupe de Minsk.

(b) Les démarches internationales et régionales

53. On peut citer comme exemple particulièrement significatif l'implication directe du Président russe Medvedev dans l'organisation de plusieurs réunions bilatérales entre les Présidents arménien et azerbaïdjanais, la Russie jouant le rôle de médiateur. Même s'il s'agit d'une évolution encourageante dans le processus de négociation, cela dénote un certain degré de frustration ou de lassitude face à l'incapacité du Groupe à débloquer la situation, ce qui amène les parties à « tester » d'autres moyens de médiation. Lorsqu'il a rencontré votre rapporteur à Moscou, M. Kosachev a toutefois défendu la neutralité de la Russie dans le conflit et en particulier dans les négociations bilatérales, soulignant que les efforts du Kremlin visent à parvenir à un règlement rapide et pacifique, ce qui est important pour les deux pays et l'ensemble de la région, et ne se fait pas aux dépens du Groupe de Minsk.

54. M. l'Ambassadeur Merzlyakov, co-président russe du Groupe de Minsk, qui a rencontré votre rapporteur à Moscou, a souligné lui aussi la neutralité de la Russie dans le conflit et sa réticence à être impliquée unilatéralement. L'Ambassadeur a défendu également le processus de Minsk, déclarant qu'il n'existait pas de solution « toute faite » au conflit et qu'il ne fallait pas rechercher ce type de solution : le Groupe vise davantage les résultats qualitatifs que quantitatifs ; il est regrettable qu'on ait évoqué le contraire récemment. Il a ajouté que l'intransigeance de plus en plus grande de l'Arménie n'encourageait pas le processus, pas plus que le militantisme de plus en plus exacerbé de l'Azerbaïdjan, ou la frustration face au rapprochement entre l'Arménie et la Turquie.

55. La signature d'un accord militaire avec l'Arménie pendant la visite du ministre arménien de la défense, M. Ohanyan, en février 2010 à Paris, est un autre facteur ayant influé sur les développements et associé un autre co-président, la France. Selon le contrat proposé, les deux pays entameront une coopération bilatérale dans le domaine de la défense en vue de développer la coopération militaire. La France a offert en parallèle à l'Azerbaïdjan de signer un accord similaire. Cela conférerait effectivement à la France un avantage régional sur les plans politique et économique et la placerait dans une position comparable à celle de la Russie ; elle pourrait aussi chercher à influencer sur les négociations de façon indépendante. Prenant la parole lors d'une conférence de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN à Erevan en mars 2010, le co-président français du Groupe de Minsk, l'Ambassadeur Fassier, a défendu le processus et son engagement à long terme dans la région pour mettre fin au conflit ; il a soutenu également les Principes de Madrid, et invité les deux parties à faire tout leur possible pour permettre aux discussions d'avancer.

56. L'Iran s'est dit intéressé, ces derniers mois, à jouer un rôle direct dans le règlement du conflit du Haut-Karabakh. Le pays a reproché à maintes reprises au Groupe de Minsk son incapacité à trouver une solution alors qu'il s'occupe du conflit depuis près de 20 ans. L'Iran affirme que la question doit être traitée en premier par les pays de la région directement concernés par le conflit. L'annonce faite en février 2010 traduit l'inquiétude de Téhéran concernant notamment l'une des propositions contenues dans les Principes de Madrid, à savoir le déploiement d'une force internationale de maintien de la paix dans le Haut-Karabakh, et donc à quelques kilomètres des frontières de l'Iran. Il est évident que le pays aurait du souci à se faire si une force de maintien de la paix de l'OSCE, comprenant des effectifs des trois pays assurant la co-présidence du Groupe de Minsk, était stationnée dans la région.

*(c) Les relations turco-arméniennes***– Les protocoles**

57. Les ministres des affaires étrangères turc et arménien ont signé en octobre 2009 des protocoles sur l'établissement de relations diplomatiques et sur le développement des relations bilatérales, concluant ainsi deux ans de négociations bilatérales sous la médiation de la Suisse. Cet accord intergouvernemental, le premier qui ait été signé entre la Turquie et l'Arménie depuis le Traité de Kars le 13 octobre 1921, représente une évolution positive dans le Caucase du Sud, marqué par les conflits, les blocus et les restrictions commerciales.

58. Les protocoles prévoient l'établissement de liens diplomatiques, l'ouverture de la frontière commune et l'amélioration des relations bilatérales et entre les personnes, conformément à un ensemble de principes et à un calendrier précis. Il serait cependant naïf de penser que ces textes vont déboucher sur une normalisation totale et permettront de régler du jour au lendemain tous les problèmes entre la Turquie et l'Arménie. Leur ratification par les parlements des deux pays amorcera le processus de réconciliation.

59. Les protocoles mettent en avant la nécessité de mener des actions en coopération en vue de renforcer la stabilité et la sécurité régionales et d'assurer le développement démocratique et durable de la région. Ils soulignent en particulier l'importance de la coopération dans les domaines de la science et de l'éducation, afin de préserver l'héritage culturel des deux parties et d'entreprendre des projets culturels communs. Ils prévoient aussi la création de plusieurs sous-commissions, dont une consacrée au commerce, au tourisme et à la coopération économique, et une autre à la dimension historique. Cette dernière est dotée d'un mandat précis : procéder à un examen scientifique impartial des archives et dossiers historiques afin de définir les problèmes existants et de formuler des recommandations en vue d'instaurer un dialogue et de permettre aux Turcs et aux Arméniens de se pencher ensemble sur leur passé commun et de surmonter progressivement leurs divergences historiques symbolisées actuellement par la frontière hermétiquement fermée entre les deux pays.

60. En effet, les deux parties ont beaucoup à gagner, sur la scène aussi bien régionale qu'internationale, à l'adoption de cette méthode constructive pour régler leurs différends. Comme l'a dit le Président Sarkisian : « L'initiative visant à normaliser les relations arméno-turques est à l'épicentre de l'attention de la communauté internationale » et selon le Président Gül : « Les efforts bilatéraux pour la normalisation des relations turco-arméniennes ont attiré l'attention du monde entier en suscitant un nouvel espoir de paix dans notre espace géographique empoisonné par les conflits. »

– Derniers développements

61. Le 22 avril 2010, le gouvernement arménien a annoncé son intention d'interrompre le processus de ratification des protocoles qui était en cours au parlement, en déclarant que sa décision était motivée principalement par le refus de la Turquie de ratifier ces protocoles à moins que ceux-ci soient liés au règlement du conflit du Haut-Karabakh. Différents développements intervenus dans les deux pays dans les mois qui ont précédé la décision arménienne laissaient déjà présager un arrêt des processus de ratification parlementaire et auguraient mal d'un rapprochement entre les deux pays.

62. Bien que M. Ahmet Davutoğlu, Ministre des affaires étrangères turc, ait présenté les protocoles au parlement en octobre 2009 dans un discours où il qualifiait la reconnaissance de la frontière commune de gain majeur pour la Turquie, il n'a pas invité expressément le parlement à approuver les textes.

63. Le 12 janvier 2010, la Cour constitutionnelle de la République d'Arménie a déclaré les protocoles conformes à la Constitution par un bref communiqué. Mais il est important de rappeler que la signature des ministres Nalbantyan et Davutoğlu a mis fin au processus de négociation. En fait, la décision de la Cour n'a fait qu'affirmer la constitutionnalité des protocoles, mais ne préjuge pas de la décision finale de l'Arménie quant à leur ratification.

64. En mars 2010, le gouvernement arménien a transmis les textes au parlement pour ratification. Certains y ont vu le signe que l'Arménie avait officiellement lancé le processus de ratification. Cependant, l'Assemblée nationale d'Arménie a commencé le 23 février 2010 à débattre d'une

proposition de loi qui permettrait au pays d'annuler plus facilement ses accords de normalisation avec la Turquie au cas où Ankara continuerait de retarder leur ratification.

65. Un autre facteur qui a infléchi le cours des événements a été la résolution exhortant le Président Obama à « qualifier expressément de génocide l'extermination systématique et délibérée de 1 500 000 Arméniens en 1915 », adoptée par la Commission des affaires étrangères de la Chambre des représentants américaine le 4 mars 2010 en dépit des efforts de la Maison Blanche et du Département d'Etat pour retarder le vote. Bien qu'il ne soit pas prévu de faire adopter la résolution par l'ensemble de la Chambre, ce vote a déjà provoqué de fortes tensions dans les relations turco-américaines et la première réaction de la Turquie a été de rappeler son ambassadeur à Washington et d'interrompre les démarches visant à renforcer les liens militaires, énergétiques et commerciaux avec les Etats-Unis.

66. On ne peut dire à ce stade si les relations turco-arméniennes ont été directement affectées par le vote américain. Cependant, deux facteurs sont à prendre en considération : le premier est le renouveau du rôle de la Turquie comme puissance régionale. L'année dernière en particulier, elle s'est attachée à développer ses relations avec ses voisins immédiats, ce qui donne à penser que si le vote américain porte un coup aux relations américano-turques, il ne mettra pas sérieusement en danger les projets de réconciliation entre la Turquie et l'Arménie. En revanche, il ne fait aucun doute que la campagne virulente menée par la puissante diaspora arménienne a pesé sur le vote aux Etats-Unis et ce second facteur risque fort de ramener les fragiles relations turco-arméniennes au point mort.

– Haut-Karabakh

67. La normalisation des relations turco-arméniennes ne saurait être liée à un règlement du conflit du Karabakh. Aucun des membres du Groupe de Minsk ne semble prêt à changer le cadre des négociations établi de longue date. En revanche, la normalisation des relations turco-arméniennes pourrait déclencher une nouvelle dynamique vers la résolution du conflit du Karabakh, l'un des obstacles majeurs à la coopération régionale. A ce stade, l'interruption du processus bilatéral turco-arménien va sans doute détourner l'attention internationale de la région et donc diminuer les chances de parvenir à un règlement du conflit dans un avenir proche.

68. L'interruption du processus de ratification aura pour autre conséquence une amélioration immédiate des relations entre l'Azerbaïdjan et la Turquie. Depuis 2009, les dirigeants de Bakou ont exhorté la Turquie à ne pas rouvrir sa frontière avec l'Arménie tant que le conflit du Haut-Karabakh ne serait pas réglé. L'amélioration progressive des relations turco-arméniennes a donc refroidi une opinion publique azérie normalement favorable à la Turquie, tout en poussant le gouvernement azerbaïdjanais à menacer la Turquie de mettre fin au tarif préférentiel qu'il lui accorde pour le gaz naturel et d'en livrer de grandes quantités à la Russie. Ankara et Bakou ont surmonté leurs divergences au terme de difficiles négociations sur le prix et la quantité de gaz naturel que la Turquie achètera à l'Azerbaïdjan. Les deux pays ont signé un accord lors de la visite de M. Erdogan à Bakou le 17 mai 2010²³.

69. Les derniers développements risquent de coûter cher à l'Arménie : géographiquement, elle reste enclavée entre des frontières verrouillées et la situation économique et sociale – dans un pays où les échanges commerciaux sont réduits et où il n'y a pratiquement aucune liberté de circulation pour les personnes – n'évoluera pas, tandis que les relations entre ses voisins de l'est et de l'ouest continueront de prospérer.

– Perspectives

70. Si cette occasion est manquée et que le processus est suspendu sine die, la perspective d'établir des relations interétatiques normales entre la Turquie et l'Arménie disparaîtra pour de nombreuses années. La région pourrait alors connaître un retour en arrière, bien en deçà du point de départ des négociations. Les désillusions seraient à la mesure de l'espoir suscité par les visites des deux présidents et par la grandiose cérémonie de signature de Zurich. L'initiative des deux présidents apparaît comme une source de légitimité pour les sociétés civiles turque et arménienne et pour les entreprises qui espèrent davantage d'échanges entre les deux pays.

²³ Anastasio Giamouridis. www.pfcenergy.com

71. En Arménie, la motivation principale devrait aller bien au-delà de l'attente de gains économiques : pouvoir franchir la frontière pour se rendre en Turquie, telle est aussi l'aspiration générale. La normalisation des relations turco-arméniennes est également un sujet populaire en Turquie. Néanmoins, elle ne constitue pas un enjeu national et la signature des protocoles n'a pas fait l'objet d'un débat animé en Turquie. Ce qui est un indicateur de la nature fondamentalement asymétrique des relations turco-arméniennes. L'Arménie, de son côté, ne peut oublier ce que représente la Turquie et reste sensible même à une politique d'indifférence de cette dernière à son égard. Cela ne veut pas dire que l'ouverture de la frontière ne profiterait qu'à une seule des parties, car la Turquie pourrait ainsi accroître son influence régionale et évoluer vers une politique étrangère beaucoup plus équilibrée dans le Caucase du Sud.

72. Les Présidents Gül et Sarkisian ont échangé des messages entre les 7 et 11 février 2010, réaffirmant leur adhésion aux dispositions essentielles des protocoles et soulignant leur volonté politique commune de mener à son terme le processus mis en oeuvre conjointement. L'un et l'autre ont alors mis l'accent sur l'obligation de traduire les paroles en actes et réaffirmé leur détermination d'honorer leurs engagements communs et de faire preuve de courage et de vision politiques, laissant ainsi entrevoir la perspective d'une relance du processus de ratification. Mais depuis lors, le processus s'est de nouveau enrayé et s'est finalement arrêté.

IV. Moldavie – Transnistrie

(a) Historique

73. La Moldavie a proclamé son indépendance vis-à-vis de l'Union soviétique en juin 1990 ; la Transnistrie lui a emboîté le pas en se proclamant République moldave de Transnistrie (Pridnestrovskăia Moldavskăia Respublica (PMR)) en août 1990, bien que ce statut autonome n'ait pas été reconnu par les autorités de Chisinau. Ce mouvement séparatiste est dû à différents facteurs.

74. La population majoritairement slavophone de la région séparatiste (40% de Moldaves, 54% de Russes/Ukrainiens, représentant environ 70% de la population slave de Moldavie) était de plus en plus inquiète face à la probabilité d'une réunification du pays avec la Roumanie. La Transnistrie s'était montrée beaucoup plus favorable, idéologiquement, au régime soviétique. La région a également été au coeur d'un développement industriel intense à l'ère soviétique ; les dirigeants transnistriens étaient donc ceux qui avaient le plus à perdre en cas de changement de régime : environ 30% des industries de Moldavie et plus de 90% de sa production d'énergie se trouvent sur le territoire actuellement sous le contrôle de Tiraspol.²⁴

75. La déclaration d'indépendance de la Transnistrie a été suivie par des flambées de violence, qui ont dégénéré en conflit armé en 1992. La 14^e armée russe, cantonnée en Transnistrie depuis l'époque soviétique, est devenue un acteur déterminant, prenant parti officieusement pour les séparatistes auxquels elle fournissait un soutien militaire. En mai et juin 1992, les forces moldaves et la 14^e armée se sont disputé le contrôle de secteurs situés en bordure du Dniestr (Nistru). Cette dernière a chassé les forces moldaves hors de la ville de Tighina/Bendery et les a empêchées de reprendre le contrôle de la région dissidente.

76. Un cessez-le-feu a été signé entre la Moldavie et la Russie en juillet 1992 et des rencontres quadripartites entre la Russie, la Moldavie, la Roumanie et l'Ukraine ont abouti à la création de zones de sécurité protégées par des forces de maintien de la paix composées essentiellement de militaires russes et de soldats des deux parties intéressées. Le 21 octobre 1992, la Moldavie et la Russie ont conclu un accord prévoyant le retrait des troupes russes dans un délai de trois ans, mais ce document n'a jamais été ratifié officiellement par la Douma russe.

(b) Tentatives de règlement du conflit

77. Une nouvelle Constitution moldave, adoptée le 29 juillet 1994, réaffirme l'intégrité territoriale du pays, tout en accordant à la région dissidente une autonomie substantielle. L'article 111 relatif aux statuts spéciaux d'autonomie accorde des formes particulières d'autonomie aux « lieux situés sur la

²⁴ www.politicom.moldova.org

rive gauche de la Nistru », mais le conflit n'est toujours pas réglé. Le gouvernement sécessionniste de Transnistrie assume de facto le pouvoir, prétendant exercer la souveraineté, et s'efforce toujours de traduire cette indépendance de fait en statut d'Etat indépendant. Ni la Moldavie ni aucun Etat membre des Nations unies ne reconnaît cette sécession.

78. Le Plan Primakov, ou Mémorandum de Moscou, signé en 1997 par le Président moldave d'alors, Piotr Lucinschi, et le Président de fait de Transnistrie, Igor Smirnov, proposait la création d'un « Etat commun » de Moldavie et de Transnistrie, et donnait à Tiraspol le droit de mener une politique économique indépendante. La Russie et l'Ukraine sont devenues les deux garants du statut de la Transnistrie. L'accord aurait dû aboutir à la normalisation des relations entre la Moldavie et la Transnistrie, mais l'absence de définition claire de cet « Etat commun » a engendré des interprétations divergentes et le plan n'a jamais été ratifié par le parlement moldave.

79. Deux ans plus tard, le 16 juillet 1999, Chisinau et Tiraspol ont signé la Déclaration commune de Kiev, qui reprend les principes de frontières communes et de domaines communs concernant l'économie, la défense, les questions juridiques et sociales, et note qu'en l'absence d'obstacles historiques, religieux, nationaux ou autres, rien n'empêche le règlement politique du problème²⁵.

80. En dépit de ces éléments positifs, les négociations ont continué d'achopper. En juillet 2002, l'OSCE, la Russie et l'Ukraine ont présenté « le document de Kiev »²⁶, projet d'accord proposant une solution fédérale au conflit ; il a néanmoins été rejeté par le « Président » de Transnistrie, M. Smirnov, qui voulait une solution confédérale et non fédérale.

81. Le Mémorandum Kozak, de 2003, présenté par la Russie, était censé permettre de régler définitivement la question des relations entre la Moldavie et la Transnistrie. Il soutenait un plan de fédéralisation asymétrique aboutissant à une situation similaire à celle de la Serbie et du Monténégro, c'est-à-dire une confédération souple de deux Etats souverains. Il aurait reconnu officiellement le régime de Tiraspol et permis à la Russie de maintenir une influence militaire et politique dans la région grâce au stationnement de 2 000 hommes sur une base militaire russe pendant 20 ans et Chisinau aurait été, semble-t-il, l'otage de Moscou.

82. Le Président moldave, Vladimir Voronine, est revenu sur sa position juste avant la signature de l'accord, soi-disant en raison de l'officialisation du statu quo par le mémorandum, ce qui a provoqué une dégradation des relations entre Chisinau et Moscou. Toutefois, on peut penser que si la Moldavie a été si proche de la signature, c'est qu'elle n'était pas opposée à la structure politique essentiellement fédérale mais plutôt au stationnement prolongé de troupes russes dans la région.

83. En avril 2005, le Président ukrainien Victor Iouchtchenko a proposé une initiative baptisée « Vers le règlement – par la démocratie », qui associait démilitarisation, dépenalisation et démocratisation (les « 3 D ») tout en octroyant à la Transnistrie une certaine dose d'autonomie. Cette proposition était conçue de manière à garantir le retrait des troupes russes, la mise en oeuvre de changements démocratiques et la dépenalisation des structures étatiques et économiques de la Transnistrie avant tout règlement final. Mais en août 2005, l'OSCE, la Russie et l'Ukraine ont fait part, dans une déclaration conjointe des médiateurs, de leur inquiétude à propos du retard pris dans le règlement de la question de la Transnistrie et de l'absence de dialogue direct.

84. A partir d'octobre 2005, un nouveau cadre de négociation à « 5+2 » a été mis en place, qui incluait l'UE et les Etats-Unis à la demande de Chisinau. On espérait que cette extension du mécanisme de négociation allait donner un nouvel élan aux négociations en vue de mettre fin au conflit, mais la situation politique ne s'est guère débloquée concrètement.

85. En 2007, des négociations bilatérales ont réuni la Russie et la Moldavie, au cours desquelles cette dernière a proposé l'autonomie de la Transnistrie au sein d'un Etat souverain, ainsi qu'un gouvernement central à Chisinau, en remplaçant les soldats de la paix russes par une présence internationale et en promettant de maintenir la neutralité de la Moldavie (elle n'adhérerait pas à

²⁵ Déclaration commune des participants à la réunion de Kiev sur les questions liées à la normalisation des relations entre la République de Moldavie et la Transnistrie, <http://www.osce.org>

²⁶ Dixième réunion du Conseil des ministres, 6-7 décembre 2002.

l'OTAN). Moscou et Chisinau seraient parvenus à un accord qui aurait donné une importante autonomie et un certain pouvoir à Tiraspol au sein d'une Moldavie réunifiée, mais M. Smirnov a refusé de négocier directement avec Chisinau²⁷.

(c) La situation actuelle

86. Le Parti communiste moldave a commencé à adopter une attitude plus pro-occidentale après le retrait du Président Voronine du Mémorandum Kozak et la détérioration des relations avec la Russie. Aux élections de mars 2005, tous les partis représentés au parlement moldave étaient pro-européens. Mais en 2007, la défaite communiste aux élections locales a manifestement conduit le Président Vorodine à faire volte-face dans ses relations avec la Russie. La Moldavie a déclaré qu'elle cesserait de bloquer l'adhésion de la Russie à l'Organisation mondiale du commerce et la Russie lui a rendu la politesse en levant son interdiction sur les exportations moldaves.

87. La victoire du Parti communiste aux élections législatives du 5 avril 2009 a été dénoncée par l'opposition, qui l'a qualifiée de frauduleuse, et des troubles ont éclaté à Chisinau. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a porté un jugement négatif sur la situation, déclarant que « le processus électoral présentait plusieurs failles importantes en matière de procédure et qu'il restait nécessaire de l'améliorer notablement »²⁸.

88. A la suite du boycott de l'élection présidentielle par les partis d'opposition, le Parti communiste n'est pas parvenu à obtenir les 61 voix nécessaires pour élire un successeur au Président Voronine, qui avait accompli les deux mandats auxquels il pouvait prétendre. L'échec au second tour entraîna la dissolution du parlement et la tenue d'autres élections en juillet de la même année, qui furent avalisées par les observateurs internationaux. Le Parti communiste perdit la majorité absolue, remportant 48 sièges seulement, tandis que les quatre partis d'opposition pro-UE (Parti démocrate libéral de Moldavie, Parti libéral, Parti démocratique de Moldavie et Alliance Notre Moldavie) gagnèrent 53 sièges et formèrent une coalition de centre-droit, l'Alliance pour l'intégration européenne, dont le programme s'appuyait sur les cinq principes suivants : rétablissement d'un Etat de droit ; décentralisation et autonomie locale ; règlement du conflit dans la région séparatiste ; intégration européenne et poursuite d'une politique étrangère équilibrée et responsable.²⁹ Le chef du Parti libéral, Mihai Ghimpu, fut élu président par intérim. Mais le Parti communiste avait fait savoir qu'il continuerait de boycotter tous les candidats de la coalition. La crise politique moldave permet à Tiraspol de faire valoir que les négociations ne pourront reprendre tant que la Moldavie n'aura pas élu un chef d'Etat.

89. Le Président de fait de Transnistrie, Igor Smirnov, en est à son quatrième mandat. Les élections présidentielles et législatives ne sont supervisées par aucune organisation internationale et il est généralement admis qu'elles ne sont pas transparentes. Mais un certain pluralisme politique semble apparaître. Le Parti Obnovlenie (Renouveau), dirigé par Evgueni Chevchuk, qui s'oppose à M. Smirnov, a obtenu la majorité (23 sièges sur 43) aux élections législatives de décembre 2005. Le parti est lié aux milieux d'affaires de Transnistrie et son succès électoral pourrait être révélateur de son influence croissante sur la politique intérieure de la région et de la popularité grandissante des politiques progressistes.

90. Obnovlenie est favorable aux milieux d'affaires et pro-occidental. Il prône l'indépendance de la région sécessionniste tout en s'orientant vers une économie de marché de style plus européen. Il a pour priorités le soutien de l'Etat et l'encouragement aux petites entreprises, un climat propice à l'esprit d'entreprendre, étroitement lié au contrôle et à la supervision de l'Etat³⁰.

91. En novembre 2009, un nouveau projet de constitution, présenté par M. Smirnov et visant à élargir les pouvoirs présidentiels, a été rejeté par le parlement de la région et a suscité des critiques : un ancien Président du parlement, Grigore Marakutsa, et le chef de la majorité, M. Chevchuk³¹, ont

²⁷ UNHCR Freedom in the World 2008 – Transnistria.

²⁸ Résolution 1666 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (2009).

²⁹ Keesing's New Digest, juillet 2009.

³⁰ <http://eng.obnovlenie.info>

³¹ www.politicom.moldova.org

lancé un appel à la démission de M. Smirnov. Ce projet de constitution ne limite pas le nombre des mandats présidentiels consécutifs et consolide le pouvoir absolu du Président de dissoudre l'Assemblée en cas de conflit³².

92. L'ancien Président moldave, M. Voronine, avait indiqué auparavant que M. Chevchuk serait sans doute l'interlocuteur le plus approprié pour négocier³³ et l'influence croissante des milieux d'affaires sur la politique intérieure pourrait être le signe que des négociations économiques, et non politiques ou militaires, seraient peut-être le moyen de normaliser le statut de la région.

93. Les Moldaves de souche ne sont pas représentés au parlement et seraient victimes de discrimination institutionnelle³⁴. En juillet 2004, les autorités transnistriennes ont fermé quatre des six écoles de la région qui utilisaient l'alphabet latin, ce qui a gravement détérioré les relations entre la région sécessionniste et les autorités moldaves et conduit Chisinau à imposer un blocus sur la région dissidente (sans succès, en raison du manque de coopération de l'Ukraine). Des représentants de l'OSCE avaient précédemment exprimé leur préoccupation au sujet de ces fermetures d'écoles dispensant un enseignement en caractères latins, en contradiction avec les normes européennes en matière de droits de l'homme³⁵. Depuis, les écoles ont rouvert leurs portes mais elles ne reçoivent aucune aide financière des autorités transnistriennes.

94. L'économie de la région repose en grande partie sur le commerce, principalement avec les pays de la CEI mais aussi avec l'Europe occidentale et les Etats-Unis. Le premier partenaire commercial de la Moldavie est la Russie, destinataire de près d'un tiers de ses exportations totales³⁶. La région est aussi tributaire d'activités de contrebande permettant d'échapper au paiement des taxes à l'importation : les marchandises arrivant d'Ukraine sont acheminées en Transnistrie d'où elles sont réexportées illégalement, évitant ainsi les droits de douane et la TVA³⁷. Grâce à un accord frontalier avec l'Ukraine et à la Mission UE d'assistance à la frontière, quelques progrès ont été réalisés dans la lutte contre les trafics frontaliers illicites.

(d) Le rôle de la Russie

95. La Russie est un acteur incontournable de ce conflit, non seulement par son rôle dans le processus de négociation, mais aussi en raison de son influence économique et militaire en Moldavie comme en Transnistrie. Actuellement, 1 199 soldats de la paix de la 14^e armée russe sont cantonnés dans la région séparatiste, officiellement au titre de la Commission de contrôle conjointe³⁸ chargée de faire respecter le cessez-le-feu, bien que celle-ci ait été accusée de protéger le statu quo, consolidant ainsi l'indépendance de fait de la région et rendant sa réintégration plus difficile.

96. La Russie dénie toute obligation de retirer ses troupes du territoire moldave tant que le conflit ne sera pas résolu et soutient le droit de Tiraspol de définir un règlement acceptable. La progression des négociations sur un règlement a souvent dépendu de l'état des relations entre Chisinau et Moscou. D'après les entretiens que votre rapporteur a eus à Moscou, il semblerait que la Russie soit satisfaite du statu quo actuel, qui maintient Tiraspol dans un état de dépendance vis-à-vis de la Russie et de son aide. Cette situation implique également que la Moldavie ne peut pas ignorer complètement la Russie, quel que soit le discours tenu par Chisinau.

97. MM. Smirnov et Chevchuk s'accordent à dire que les troupes russes doivent rester dans la région, bien que M. Chevchuk soit un peu moins radical que M. Smirnov, qui est allé jusqu'à proposer l'organisation d'un référendum sur l'adhésion de la Transnistrie à la Fédération de Russie en tant

³² The Black Sea Trust for Regional Cooperation, "Summary Vision of Transnistria Problem", octobre 2009.

³³ "Weapons from Transnistria were supplied to Irak", 31 octobre 2005, www.politicom.Moldova.org

³⁴ UNHCR, Freedom in the World 2008 – Transdnistria.

³⁵ Conseil permanent de l'OSCE, le 29 juillet 2004.

³⁶ SouthEast Europe Investment Guide 2007.

³⁷ « Moldova's Uncertain Future », Crisis Group Europe Report 175, 17 août 2006.

³⁸ La Commission de contrôle conjointe, créée après la signature de l'accord de cessez-le-feu, est chargée de la sécurité dans la zone tampon entre la Moldavie et la Transnistrie. Elle se compose de représentants de la Moldavie, de la Russie et de la Transnistrie.

qu'unité fédérale constitutive³⁹. Il semble même, selon certaines informations⁴⁰, qu'après l'annonce que la Roumanie accueillerait le bouclier antimissile américain, M. Smirnov ait offert d'accueillir des missiles tactiques Iskander, bien que, selon d'autres sources, cette offre ait été rejetée par Moscou⁴¹. Récemment encore, en octobre 2009, les autorités transnistriennes ont demandé que les effectifs russes soient portés à 2 700 hommes en avertissant que les soldats de la paix de toute autre nationalité seraient traités avec « hostilité »⁴².

98. Bien que ceux-ci aient été ramenés de 9 250 à 2 600 hommes de 1992 à 1999, la Russie a été fréquemment invitée par la communauté internationale à retirer complètement ces troupes toujours postées dans la région, notamment à la suite du sommet de l'OSCE tenu à Istanbul en 1999, au cours duquel la Russie s'était engagée à retirer ou à détruire la totalité de ses armes et matériels d'ici à la fin de 2001 et à retirer ses troupes de Moldavie au plus tard en 2002, conformément au Traité sur les forces conventionnelles en Europe.

99. En mai 2006, un accord de coopération économique a été signé, garantissant l'approvisionnement en énergie de la Transnistrie par la Russie et accordant aux entreprises transnistriennes des tarifs préférentiels pour l'exportation de leurs produits vers la Russie. En mars 2009, M. Smirnov a annoncé que le Président russe, M. Medvedev, avait promis la somme de 200 millions de dollars d'assistance à la région⁴³, et le Soviet suprême transnistrien bénéficie d'un programme d'aide humanitaire de la Douma d'un montant de 30 millions de dollars par an. De plus, la Transnistrie doit à Gazprom une ardoise estimée à 2 milliards de dollars de dettes et de pénalités financières qui a été effacée⁴⁴.

100. La Cour européenne des droits de l'homme a conclu en juillet 2004 que la République de Transnistrie « est toujours sous l'influence décisive de la Fédération de Russie et, en tout état de cause, qu'elle survit grâce au soutien militaire, économique, financier et politique que lui fournit la Fédération de Russie »⁴⁵.

101. La Russie accroît aussi son influence économique dans les négociations en imposant des embargos économiques à la Moldavie. En avril 2005, elle a interdit les importations de viande, de fruits et de légumes en provenance de Moldavie ; en 2006, elle a ajouté le vin à cette liste, geste considéré généralement comme une sanction contre la position politique de plus en plus pro-occidentale adoptée par la Moldavie. L'interdiction des importations de vins a porté un coup sévère à l'économie moldave, car elle touchait l'industrie la plus importante du pays, dont la production est exportée à 80% vers la Russie. En janvier 2006, la Russie a également interrompu l'approvisionnement en gaz de la Moldavie (pour lequel celle-ci est tributaire à 100% de la Russie) pendant 16 jours à la suite d'un différend sur la tarification.

102. Le Président moldave par intérim, M. Ghimpu, a rencontré le Président Medvedev à Chisinau le 9 octobre 2009 pour demander une fois de plus le retrait des troupes russes de Moldavie et un règlement pacifique du conflit, avec la participation d'observateurs civils internationaux. En même temps, il a réitéré l'intention de la Moldavie de rester neutre et de ne pas solliciter son adhésion à l'OTAN⁴⁶.

103. Une délégation russe en visite en Moldavie en janvier 2010 a prôné une « solution fondée sur un statut spécial pour la Transnistrie, dans le respect de l'intégrité territoriale et de la neutralité de la Moldavie ». Elle a également réaffirmé que la Russie ne comptait retirer ses troupes que « lorsqu'une

³⁹ « Negotiations on the Transnistrian Conflict in a Deep Freeze », Eurasia Daily Monitor, vol. 6, octobre 2009.

⁴⁰ « Transnistria welcomes Russian missiles », Journal de Chisinau, le 16 février 2010.

⁴¹ The Economist, le 20 février 2010.

⁴² « Rebel Moldovan region seeks more Russian peacekeepers », Reuters, 27 octobre 2009.

⁴³ « Moscow-Tiraspol sidelining the west from negotiations on Transnistria conflict », Eurasia Daily Monitor, Vol. 6, 31 mars 2009.

⁴⁴ « Has the Transnistria Conflict gone from dead end to wrong turn ? », Eurasia Daily Monitor. 15 avril 2008.

⁴⁵ Arrêt Ilascu et autres c. Moldavie et Russie.

⁴⁶ « Acting President says CIS obsolete but still beneficial », 12 octobre 2009. www.politicom.moldova.org

solution définitive au conflit aura été trouvée » et qu'elle continuait de privilégier les négociations bilatérales par rapport à celles menées à 5+2⁴⁷.

(e) Le rôle de la Roumanie

104. A la suite de l'effondrement de l'Union soviétique au début des années 1990, la Roumanie et la Moldavie ont manqué une occasion de se réunir qui a peu de chances de se représenter. En dépit de diverses tentatives pour relancer cette question, par exemple lorsque le Président roumain Trajan Basescu a déclaré en 2006 qu'il avait offert à la Moldavie d'adhérer à l'UE en s'intégrant à la Roumanie, il est peu probable qu'aucun des deux pays, en particulier la Roumanie, oeuvrent à une telle réunification dans les conditions politiques et économiques actuelles. Leurs relations se sont détériorées après les élections moldaves de 2009 : le Président Voronine avait alors accusé la Roumanie d'avoir attisé la flambée de violence post-électorale pour tenter de fomenter un coup d'Etat. Cet épisode s'est soldé par l'expulsion de Moldavie de l'Ambassadeur roumain Filip Toedorescu et de plusieurs journalistes roumains, et par l'introduction d'un nouveau système de visa pour les visiteurs roumains qui, selon la Roumanie, était contraire à l'accord de coopération conclu entre la Moldavie et l'UE. L'UE a exhorté la Moldavie à « reprendre des relations normales »⁴⁸.

105. Lors de son premier déplacement en Moldavie cette année, le Président Basescu a promis de soutenir ce pays dans ses démarches d'adhésion à l'UE, tout en s'engageant à assouplir les conditions d'obtention des visas pour les citoyens moldaves. En outre, le ministre roumain des affaires étrangères Toedor Baconschi a créé en janvier 2010, à Bruxelles, un Groupe informel de soutien de l'action européenne de la République de Moldova afin de stimuler le dialogue au niveau de l'UE sur les perspectives européennes de ce pays.

106. Si ces récentes initiatives témoignent d'un retour à des relations cordiales entre les deux pays, elles ont aussi incité les autorités de Transnistrie à demander un renforcement de la présence russe dans la région au motif qu'elles s'inquiétaient de la perspective d'une réunification de la Moldavie et de la Roumanie. De plus, la décision de la Roumanie d'héberger le système de défense antimissile américain ne manquera pas d'avoir un impact sur le conflit, d'autant plus que la première réaction de la Transnistrie a été de proposer d'accueillir des missiles russes Iskander. Peu après la divulgation de cette nouvelle, les responsables politiques moldaves ont exprimé leur préoccupation à cet égard, laissant entendre que ce projet mettrait en péril la stabilité et la sécurité de la région, et pourrait porter préjudice au processus de négociation.

(f) Le rôle de l'Ukraine

107. La révolution orange qui a secoué l'Ukraine en 2004 a entraîné une amélioration considérable des relations de ce pays avec la Moldavie. Le gouvernement Iouchtchenko s'est montré beaucoup moins favorable que son prédécesseur au régime en place en Transnistrie et c'est le Président Iouchtchenko qui a proposé le plan de démocratisation en « 3 D » afin de résoudre le conflit. En 2005 et au début de 2006, l'Ukraine a fait de la Moldavie l'une des priorités de sa politique étrangère, le ministre des affaires étrangères ayant déclaré que le rétablissement de l'intégrité territoriale de la Moldavie était l'une des missions essentielles de son pays.⁴⁹

108. En mars 2006, le gouvernement ukrainien a introduit un régime douanier pour aider la Moldavie à régler les exportations en provenance de Transnistrie. Jusqu'alors, les exportations vers l'Ukraine échappaient à tout contrôle de Chisinau, et la région permettait d'éviter la taxation des marchandises échangées principalement entre l'Ukraine et la Russie.

109. Il est trop tôt pour savoir comment les relations ukraïno-moldaves vont évoluer dans les mois à venir sous le nouveau régime au pouvoir à Kiev depuis les élections présidentielles de février 2010. Le premier voyage de M. Ianoukovitch en tant que Président a été pour Bruxelles, le 1^{er} mars 2010 : il y a rencontré M. Van Rompuy et M. Barroso, au moment où l'UE et l'Ukraine négociaient un accord d'association visant l'intégration économique progressive de l'Ukraine et l'approfondissement de la

⁴⁷ « Transnistria remains the only really 'frozen' conflict », Eurasia Daily Monitor, vol. 7, 25 janvier 2010.

⁴⁸ « Romania slams Moldova's sanctions », le 9 avril 2009. www.bbc.co.uk

⁴⁹ Moldpres, 27 juin 2006.

coopération politique avec ce pays⁵⁰. Néanmoins, l'une des premières mesures prises par M. Ianoukovitch après son investiture a consisté à renoncer à la candidature de l'Ukraine à l'OTAN et à proclamer sa position d'Etat non aligné, se démarquant ainsi ouvertement de l'attitude pro-occidentale de son prédécesseur, le Président Iouchtchenko⁵¹.

(g) *L'action de l'UE dans la région*

110. En février 2003, prenant des mesures communes avec les Etats-Unis, l'UE a imposé des restrictions d'accès aux dirigeants de Transnistrie en raison de leur manque de coopération dans l'étude d'un règlement politique du conflit⁵². En février 2010, faute d'avancée substantielle vers un règlement, cette interdiction a été reconduite jusqu'au 27 février 2011⁵³.

111. En 2004, la Commission européenne a inclus la Moldavie dans sa politique européenne de voisinage, fondée sur l'accord de partenariat et de coopération qui vise à améliorer les relations avec les pays situés aux frontières de l'UE et à prévenir l'apparition de nouvelles lignes de division en Europe. Un plan d'action en trois ans a ensuite été signé en février 2005.

112. L'EUBAM, mission d'assistance à la frontière déployée depuis 2005 en Moldavie et ayant pour mandat d'observer les services douaniers, les contrôles frontaliers, les documents et archives relatifs au contrôle des frontières, d'aider à la prévention de la contrebande et d'accompagner les patrouilles, contribue à endiguer les trafics illégaux passant par la frontière entre la Transnistrie et l'Ukraine. Les principales difficultés restent l'immigration clandestine et les trafics humains, la contrebande de marchandises prohibées (drogues et autres produits de valeur ou de contrefaçon tels que les alcools et les cigarettes) et la fraude douanière qui permet d'échapper aux droits fiscaux et d'importation en produisant de faux certificats d'origine⁵⁴.

113. Toutefois, les observations recueillies par l'EUBAM indiquent que le trafic des armes n'est pas aussi répandu que les autorités moldaves l'ont laissé entendre, mais que le commerce clandestin concerne surtout les alcools, les cigarettes et les denrées alimentaires.

114. Les négociations sur un accord d'association entre l'UE et la Moldavie, ouvertes en janvier 2010, visent à développer la coopération bilatérale, intensifier le dialogue politique et aligner plus étroitement la Moldavie sur les normes de l'UE⁵⁵. Quatre groupes de travail ont été constitués, consacrés respectivement au dialogue politique, à la coopération économique, à la justice et à la sécurité, et aux contacts inter-personnels. L'accord d'association doit remplacer le plan d'action qui a pris fin en février 2008⁵⁶.

115. Si l'UE veut vraiment s'associer au règlement de ce conflit gelé et négocier de façon pacifique un statut final pour la Transnistrie, elle devra dialoguer avec tous les acteurs de la zone et notamment la Russie, qui assure dans les faits le contrôle politique, économique et militaire de la région de Transnistrie. Une atmosphère positive règne à Tiraspol car l'opposition la plus « modérée », de plus en plus populaire, a indiqué qu'elle serait prête à entamer des négociations dans un état d'esprit plus favorable, sentiment partagé par Chisinau.

116. L'installation du bouclier antimissile en Roumanie est un autre facteur susceptible d'influencer et de faire échouer tout progrès. Cette installation, violemment critiquée dans le pays et à l'étranger, doit être débattue au niveau de l'UE car elle concerne non seulement les deux pays qui négocient le contrat mais aussi l'ensemble de la région et l'UE. Votre rapporteur a souligné à maintes reprises que ce type de relations bilatérales nuit aux relations extérieures de l'Union. C'est pour cette raison qu'un vaste débat paneuropéen doit être lancé sur la défense antimissile en vue d'inviter le Comité politique

⁵⁰ « Brussels offers early welcome to Yanukovich », *Financial Times*, le 1^{er} mars 2010.

⁵¹ « Ukraine abandons bid for NATO membership », *The Times*, le 26 février 2010.

⁵² www.america.gov.

⁵³ L'interdiction a été suspendue provisoirement jusqu'à septembre 2010 à titre d'encouragement supplémentaire au règlement du conflit.

⁵⁴ <http://www.eubam.org>.

⁵⁵ Déclaration commune, Conseil de coopération UE-République de Moldavie, 21 décembre 2009.

⁵⁶ « Next Talks on Moldavia-EU association agreement to be held in March », www.politicom.moldova.org.

et de sécurité de l'UE à élaborer un concept de défense antimissile propre à l'UE et en liaison avec l'OTAN et la Russie.

V. Les répercussions pour la sécurité européenne

117. L'UE s'est toujours efforcée de préserver la stabilité et la prospérité à ses frontières. Ses nombreuses initiatives de politique extérieure telles que la Politique européenne de voisinage, le Partenariat euro-méditerranéen, ses relations et ses opérations bilatérales lui ont permis de réaliser bon nombre de ses objectifs et dans de nombreux cas, elle a géré efficacement des situations difficiles et instables, auxquelles elle a mis fin. Les conflits gelés qui persistent à ses frontières orientales sont toujours néanmoins sources d'inquiétudes et de problèmes auxquels elle s'efforce de remédier avec ses alliés.

118. Par opposition aux Balkans qui, après les terribles guerres qui ont suivi la chute du communisme et la désintégration de l'ex-Yougoslavie, sont apparus comme un groupe de pays aux frontières de l'Europe animés d'un objectif essentiel – rejoindre le bloc européen – les pays impliqués dans les conflits gelés analysés dans le présent rapport posent problème non seulement en raison de leur proximité mais parce qu'ils sont situés dans des zones où les puissances régionales et mondiales ont des enjeux directs et ne prévoient pas une accession prochaine à l'UE. En outre, chaque conflit gelé génère ses propres problèmes, qu'ils soient politiques, raciaux ou religieux, et amène avec lui sa propre histoire, profondément enracinée et agitée. Ces conflits sont donc autant de défis et de menaces pour la défense européenne et l'approche choisie par l'UE pour chacun d'entre eux doit tenir compte également des sensibilités de la région concernée.

119. Les trois conflits présentés dans le rapport affectent gravement les pays concernés et les régions qui les entourent ; ils paralysent leur développement économique et social, prolongent la misère dans laquelle vivent des populations appauvries, facilitent le crime organisé et la corruption et entravent tout progrès politique. Les délits commis dans ces pays sont très souvent « exportés » en Occident via les migrations illicites, la prostitution ou le transit de la drogue d'est en ouest : ce sont donc des menaces graves pour la sécurité européenne.

120. Outre les menaces évoquées ci-dessus, la sécurité énergétique est essentielle pour l'UE. L'instabilité dans le Caucase du Sud et ses multiples conséquences perturberont à coup sûr le trafic d'hydrocarbures de la mer Caspienne vers les marchés européens, surtout via l'oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan (BTC) mais aussi le trafic routier et ferroviaire. L'approvisionnement pendant la guerre a été perturbé en août 2008 lorsque le géant pétrolier BP a dû fermer l'oléoduc Tbilissi-Supsa et que la destruction d'un pont de chemin de fer a contraint à fermer une voie de transit ferroviaire allant de l'Azerbaïdjan aux ports de la mer Noire. L'approvisionnement énergétique avait déjà été perturbé dans le passé, du fait principalement de la détérioration des relations entre la Russie et l'Ukraine.

121. L'opinion publique demandant avec de plus en plus d'insistance que l'on s'attaque à la question du changement climatique et compte tenu des perturbations dans l'approvisionnement, la sécurité énergétique est devenue une des priorités de l'ordre du jour de l'UE. En 2007, les Etats membres de l'Union ont présenté « Une politique énergétique pour l'Europe »⁵⁷, qui souligne tout particulièrement les dangers dans ce domaine et invite à une plus grande solidarité entre Etats membres pour affronter de telles crises.

122. La question de l'instabilité dans le Caucase du Sud et ses nombreuses conséquences doivent être abordées par une UE unie, ayant un objectif commun pour la région ; cette question doit en outre occuper un rang de priorité beaucoup plus élevé sur l'ordre du jour de l'UE. L'Union a montré, dans sa politique étrangère, ses opérations extérieures, sa médiation pendant la guerre entre la Russie et la Géorgie et la mission EUBAM, qu'elle joue un rôle de premier plan pour la stabilité de la zone, et elle a commencé à prendre des mesures significatives dans un certain nombre de secteurs pour exporter cette expertise. Il demeure néanmoins que bon nombre des 27 Etats membres poursuivent des politiques indépendantes et développent leurs propres relations avec la région. Et même si ces initiatives ne constituent pas un inconvénient en soi puisqu'elles apportent une dose supplémentaire de

⁵⁷ Une politique énergétique pour l'Europe. Doc.COM (2007) 1. Commission européenne. europa.eu

stabilité, elles peuvent aussi créer des tensions au sein de l'UE et avoir un impact négatif sur ses démarches dans le Caucase du Sud.

123. L'UE doit aussi comprendre et accepter qu'elle ne peut à elle seule mettre un terme aux conflits gelés dans la région. Des processus de négociations conçus spécialement pour traiter chaque conflit gelé sont certes mis en place, mais il y a toujours de graves problèmes régionaux et de nouveaux acteurs sont de plus en plus désireux de participer aux négociations. Il en résulte que tous les pays concernés doivent jouer un rôle dans ces négociations. Mais dans le même temps, l'UE ne doit pas se laisser dicter sa politique dans la région ; elle doit avoir des objectifs clairs et privilégier le respect des valeurs occidentales, la priorité absolue devant être la stabilisation de l'environnement sécuritaire et des systèmes économiques et politiques des pays concernés de manière à améliorer les conditions de vie de leurs populations et leur ouvrir de meilleures perspectives d'avenir⁵⁸.

⁵⁸ Le rapporteur tient à remercier Mme Ekaterina Zatuliveter pour son aide et sa contribution au rapport.

ANNEXE I

Mission d'information à Moscou

18-19 février 2010

Dans le cadre du rapport sur les conflits gelés et la sécurité européenne, présenté par la Commission politique de l'Assemblée européenne de sécurité et de défense/Assemblée de l'UEO, M. Michael Hancock, rapporteur et vice-président de la commission, a entrepris, les 18 et 19 février 2010, une mission d'information à Moscou, au cours de laquelle il a rencontré plusieurs fonctionnaires et experts.

M. Hancock s'est entretenu avec plusieurs membres de la Douma et du Conseil de la Fédération : il a présenté globalement les activités de la commission et le thème retenu pour le rapport, les conflits gelés au voisinage de l'Europe, qui, a-t-il dit, menacent toujours la sécurité et la stabilité de l'ensemble de la région. Il n'est pas possible de résoudre ces conflits sans un dialogue approfondi et structuré, car ces questions continueront de peser lourdement sur l'Europe et la Russie, et sur les relations politiques, économiques et militaires qu'elles entretiennent – avec le risque que ces dernières se détériorent.

Pour M. Likhachev, président adjoint de la Commission des affaires étrangères du Conseil de la Fédération, ces conflits conditionnent également les développements géopolitiques dans les régions concernées et influent sur le dialogue diplomatique. Les questions de sécurité interne ne sauraient être débattues tant que ces conflits perdurent. M. Likhachev a déclaré en ce qui concerne l'Ossétie du Sud que c'était désormais un Etat indépendant, qui remplissait tous les critères conformes au droit international, à l'instar du Kosovo. Il a néanmoins ajouté que contrairement à ce dernier, l'Ossétie du Sud avait un gouvernement et des institutions civiles crédibles, ainsi qu'une assise économique viable qui se développait peu à peu. Il importe de souligner les perspectives positives ouvertes à l'Ossétie du Sud et à l'Abkhazie par rapport à la Géorgie et de rapprocher les deux parties.

M. Hancock observe qu'il va être difficile de relancer les relations entre la Géorgie et les deux régions, compte tenu notamment de la signature récente d'un accord entre la Russie et l'Abkhazie en vue de l'ouverture d'une base militaire où seraient stationnés 3 000 hommes. Il se demande si la Géorgie constitue toujours une menace militaire et politique pour l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie.

Selon M. Likhachev, la Géorgie constitue toujours une menace politique et militaire majeure pour l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie et la présence de soldats de la paix ne suffit pas à assurer la protection des deux régions. C'est en grande partie à la suite des actions de la Géorgie que la Russie a réagi comme elle l'a fait et reconnu l'indépendance des deux régions. Même si Mikhaïl Saakachvili ne fait pas partie du futur gouvernement géorgien, les développements de la politique étrangère de l'Occident, notamment en ce qui concerne l'OTAN, rendront nécessaire le maintien d'une présence russe dans la région. Les pays reconnus récemment ne veulent pas revenir en arrière et faire à nouveau partie de la Géorgie ; il faudra attendre longtemps avant qu'ils nouent un quelconque lien avec leur voisin. Mais la Russie tient à l'établissement rapide de relations pacifiques, et ce point de vue est partagé par le Président Medvedev et le Premier ministre Poutine.

Après avoir noté qu'un certain nombre de soldats de la paix et de soldats russes ont trouvé la mort pendant le conflit d'août 2008, M. Hancock se demande si l'opinion publique dans son ensemble soutient toujours la présence de soldats de la paix russes dans la zone et l'ouverture d'une base militaire en Abkhazie.

M. Likhachev répond que compte tenu du caractère crucial de cette question pour la sécurité de la Russie et la stabilité du pays et de ses voisins, elle bénéficie du soutien de l'opinion publique et des médias. La situation présentant des similitudes avec celle de l'Irak et de l'Afghanistan, la Russie autorise l'utilisation de son espace aérien pour le transit d'équipements et de soldats occidentaux.

M. Likhachev déclare, en ce qui concerne la Transnistrie, que c'est pratiquement un Etat puisqu'elle possède tous les attributs nécessaires à un Etat – une économie viable et des droits sociaux reconnus. Il ne pense pas que les relations avec le régime de la Moldavie vont beaucoup progresser dans un avenir proche. Il rappelle la complexité de la situation dans la région. La Russie pensait qu'avec l'adoption

du Traité de Lisbonne, l'UE agirait de façon plus unitaire sur ce dossier. Toutefois, les relations bilatérales entre les Etats-Unis et certains pays tels que la Roumanie – qui a accepté d'accueillir sur son sol des éléments du bouclier ABM – sont le reflet d'une politique proche de celle de la guerre froide ; c'est pourquoi les autorités de Transnistrie ont proposé à la Russie d'installer des missiles Iskander sur leur territoire.

M. Hancock fait observer que la Moldavie a eu la possibilité de rejoindre la Roumanie au début des années 1990. Ce n'est plus le cas, et il y a peu de chances que l'occasion se représente, surtout du point de vue de la Roumanie.

M. Likhachev souligne que ces dernières années, la résolution de conflits a eu une fâcheuse tendance à s'internationaliser et que, par conséquent, les intérêts vitaux et l'influence des acteurs directement concernés perdent du terrain.

S. E. M. Dmitri Medoev, Représentant de l'Abkhazie du Sud auprès de la Fédération de Russie, déclare que la situation actuelle dans la région est le résultat des agissements de la Géorgie en août 2008. Il pense que son pays ne fera plus jamais partie de la Géorgie. Cette dernière est allée trop loin en bombardant ses propres civils. Son voisin a accusé également les autorités d'Ossétie du Sud de tenter de fomenter une révolution, mais il ne peut y avoir de révolution sans la volonté et le soutien des populations. Il espère que les relations vont se normaliser et que son pays pourra devenir un partenaire économique pour la Géorgie. Il serait contraire aux intérêts de l'ensemble de la région que l'Ossétie du Sud n'entretienne pas de bonnes relations avec tous ses voisins.

M. Hancock fait part de son inquiétude à propos de l'idée d'une grande Ossétie et d'un lien entre le nord (qui fait aujourd'hui partie de la Russie) et le sud. Il se demande si la Géorgie est toujours perçue comme une menace militaire.

M. Medoev répond que la scission de l'Ossétie a été voulue par Staline et qu'il n'est plus possible de réunir les deux régions. Il s'est dit persuadé que la Géorgie représente toujours une menace militaire et que la présence de soldats de la paix russes est nécessaire, mais cette présence ne doit pas devenir permanente. Les relations demeurent très tendues entre les deux pays, et cette situation a été exacerbée non seulement par les pertes en vies humaines occasionnées par la guerre mais aussi par la capture par la Géorgie, en août 2008, de 100 citoyens d'Ossétie du Sud, dont 50 seraient considérés comme morts maintenant.

M. Hancock observe que l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie ont connu des situations très similaires en 2008 et demande quel est le degré de proximité des deux régions et si l'avenir de l'une dépend de celui de l'autre.

M. Medoev répond qu'elles sont liées par leur opposition à un agresseur commun. Il a souligné aussi qu'elles représentaient les deux piliers du Caucase, ce qui impliquait qu'elles avaient un avenir commun. Si l'instabilité sévissait en Ossétie du Sud et en Abkhazie, elle s'étendrait à l'ensemble de la région.

S. E. M. Valery Nesterushkin, Ambassadeur itinérant de Russie et Représentant spécial de la Fédération de Russie pour le processus de règlement du conflit de Transnistrie, déclare qu'il attend avec intérêt de lire le rapport de M. Hancock et espère que celui-ci adoptera une approche plus large de manière à englober des conflits tels que celui de Chypre sans se limiter à ceux qui menacent le voisinage de la Russie.

M. Hancock répond que le rapport examinera les conflits dans lesquels la Russie joue un rôle majeur en tant que médiateur, et que la présente mission à Moscou a pour objectif principal d'entendre le point de vue russe. Son rapport n'est pas dirigé contre la Russie : il tient à présenter un point de vue global et objectif.

M. Nesterushkin fait remarquer que la question de la Transnistrie demeure délicate et est rendue encore plus complexe par les ambitions politiques qui se manifestent dans l'ensemble de la région. Etant donné que des facteurs ethniques, culturels et linguistiques entrent aussi en jeu, la question ne sera pas réglée dans un avenir proche. Une des parties pense toujours qu'une réintégration complète est possible alors que l'autre prône l'indépendance. Aucune de ces options n'étant, pour l'heure,

réaliste, les deux parties se satisfont du statu quo – un conflit gelé – et l’orateur lui-même pense que c’est la solution la plus viable actuellement. Selon lui, la Moldavie n’est pas pleinement convaincue qu’elle ne veut pas rejoindre la Roumanie.

Pour M. Konstantin Kosachev, président de la Commission des affaires internationales de la Douma de la Fédération de Russie, une nouvelle réalité a émergé du conflit d’août 2008, à la suite surtout des actes d’agression de la Géorgie, réalité que cette dernière n’a pas reconnue. L’objectif premier du pays à l’heure actuelle est de récupérer et de réintégrer l’Ossétie du Sud et l’Abkhazie, mais sans leurs populations. La réconciliation n’est donc pas en vue. Toutefois, certains membres de l’élite politique géorgienne tels que l’ancien Premier ministre, M. Noghaideli, sont prêts à entamer des négociations. L’orateur a donc bon espoir que toutes les options seront examinées dans la recherche d’une réconciliation, voire d’une cohabitation pacifique. Compte tenu de l’état actuel de son économie et de sa situation portuaire, il juge l’Abkhazie mieux à même que l’Ossétie du Sud de devenir un Etat indépendant. En outre, la population de cette dernière est composée d’un grand nombre de russophones ayant des liens avec l’Ossétie du Nord. Ni la population ni le gouvernement ne veulent que les Géorgiens retournent chez eux ; ce point de vue diffère de celui des Abkhazes, plus ouverts à cette perspective. L’orateur n’est pas sûr non plus du bien-fondé de la récente décision russe de créer une base militaire en Abkhazie mais pense que la Géorgie représente toujours une menace militaire pour la région et il est prouvé qu’elle achète toujours d’importantes quantités d’armes.

M. Hancock se demande, à propos du conflit du Haut-Karabakh, si un pays aussi pauvre que l’Arménie doit entretenir, à long terme, un conflit gelé avec son voisin plus riche, l’Azerbaïdjan, d’autant qu’une normalisation des relations rendrait l’Arménie et l’ensemble de la région plus stables et donc plus prospères.

Selon M. Kosachev, la Russie est complètement neutre dans le conflit du Haut-Karabakh. Elle tient à ce qu’il soit réglé aussi rapidement et pacifiquement que possible. Les nombreux efforts déployés par le Président Medvedev à cette fin le démontrent amplement. Les dirigeants arménien et azerbaïdjanais, MM. Sarkisian et Aliiev, se sont rencontrés six fois l’an passé et le Président Medvedev a assisté à trois de ces rencontres. On espérait que les pourparlers de paix allaient se débloquer, malheureusement cela n’a pas été le cas. En outre, le Président Aliiev a montré récemment des signes de durcissement. La politique de l’Arménie s’appuie en grande partie sur la fierté nationale, et elle est profondément ancrée dans l’histoire du pays. Il est donc très difficile pour le pays de faire un pas en arrière ou de s’orienter vers un éventuel compromis. Les récentes initiatives sur la voie de la normalisation des relations avec la Turquie, qui ont créé la surprise, signifient que l’Arménie dispose d’un atout supplémentaire dans les négociations concernant le Haut-Karabakh ; l’Azerbaïdjan n’a pas caché sa frustration devant ces développements.

En ce qui concerne la Transnistrie, M. Hancock pense que d’une certaine façon, le statu quo convient aux deux parties, qui sont pleinement conscientes qu’en cas de règlement du conflit, il leur faudra faire d’importantes concessions. En outre, l’entrée en jeu de la Roumanie n’est plus d’actualité ; si elle devait absorber la Moldavie, elle risquerait d’y perdre beaucoup sur le plan économique.

M. Kosachev, qui en est convenu, ajoute que c’est peut-être le plus complexe des conflits gelés. Toutes les pistes sont examinées, y compris une sorte de plan Dayton. En ce qui concerne l’Iran, compte tenu de la récente décision du gouvernement de poursuivre l’enrichissement de l’uranium, il est très probable que la Russie sera désormais favorable à l’application de sanctions internationales pour ramener ce pays à la table des négociations. Toutefois, les sanctions devront être soigneusement négociées car son gouvernement ne tolérera pas qu’elles visent la population iranienne. Il appuiera uniquement des sanctions à l’encontre du régime.

M. Hancock, d’accord lui aussi, ajoute que la Chine devra également se préparer à soutenir des sanctions internationales. Le récent rapprochement entre les Etats-Unis et le Dalai Lama complique la situation avec la Chine.

Pour S. E. M. Youri Merzlyakov, co-Président du Groupe de Minsk, la position de l’Arménie dans le conflit du Haut-Karabakh se durcit. Des progrès sont certes à noter dans les négociations entre l’Arménie et l’Azerbaïdjan, mais ils sont d’ordre quantitatif plutôt que qualitatif. L’avenir, qui n’est guère prévisible, dépend de nombreux facteurs tels que le développement de relations turco-

arméniennes. Devant la multiplication des signes annonciateurs d'un rapprochement, il ne serait pas surpris par la signature d'un accord entre la Turquie et l'Arménie.

M. Hancock, qui souligne que le Groupe de Minsk s'occupe de la question depuis 1992, demande à l'Ambassadeur s'il pense, en l'absence de progrès significatifs rapides, que le Groupe a un avenir. Il a été surpris que la diaspora arménienne fasse preuve de plus de virulence à propos du Haut-Karabakh que les personnes qu'il a rencontrées dans la région.

M. Merzlyakov répond qu'il n'y avait pas d'autre option que le Groupe de Minsk. Sa priorité actuelle est de mettre un terme au conflit, c'est-à-dire aux agissements des tireurs azéris isolés sur la ligne de front, plutôt que de trouver un règlement de l'ensemble du conflit. Cette seule tâche semble très ardue étant donné que le Président Aliiev a déclaré à maintes reprises qu'il ne saurait laisser les forces arméniennes confortablement installées dans les tranchées qu'ils ont creusées en territoire azéri. La population du Haut-Karabakh est moins virulente car elle est lasse de ce conflit interminable. Elle serait toutefois prête à se battre jusqu'à la mort en cas d'escalade. Seule une solution équilibrée permettrait de régler le conflit du Haut-Karabakh. Même si le Groupe de Minsk ne parvient pas à trouver la solution, la Russie n'interviendra pas unilatéralement, car cela reviendrait à imposer cette solution aux parties impliquées et ne pourrait qu'aboutir au désastre. Il n'existe pas de formule « préfabriquée ». Il faudra en passer par les négociations.

Pour S. E. M. Igor Akhba, Représentant de l'Abkhazie auprès de la Fédération de Russie, la politique de génocide ethno-culturel pratiquée par la Géorgie et la violence exercée par celle-ci à l'encontre de la population abkhaze tout au long de l'histoire, ajoutées à ses agissements en août 2008, signifient que l'Abkhazie ne pourra plus jamais faire partie de la Géorgie.

Selon M. Hancock, même si les Abkhazes veulent l'indépendance, ils sont minoritaires non seulement en Géorgie, mais aussi en Abkhazie. Il demande quelles étaient les relations avec la Géorgie avant le conflit d'août 2008. Maintenant que l'Abkhazie est indépendante, quelles sont ses chances de survie politique et économique et son avenir peut-il être lié à celui de l'Ossétie du Sud ?

Pour M. Akhba, la Géorgie mène pour l'essentiel une politique d'oppression contre l'Abkhazie. On peut en citer comme exemples la fermeture d'écoles et l'interdiction frappant la langue et les traditions abkhazes. Son pays a désormais pour priorité d'établir et de développer les relations avec d'autres Etats. L'Abkhazie a déjà montré qu'elle est capable d'évoluer démocratiquement. Elle a un avenir commun avec l'Ossétie du Sud, basé sur l'assistance mutuelle et la coopération. L'orateur estime que ce pourrait être aussi le cas pour ses relations avec la Géorgie à long terme, mais cela dépend en grande partie de ce pays.

Programme

- **Mardi 18 février 2010**

14 heures : Entretien avec M. **Likhachev**, Président adjoint de la Commission des affaires étrangères du Conseil de la Fédération

16 heures : Entretien avec S. E. M. Dmitri **Medoev**, Représentant de l'Ossétie du Sud auprès de la Fédération de Russie

- **Vendredi 19 février 2010**

10 heures : Entretien avec S. E. M. Valery **Nesterushkin**, Ambassadeur itinérant de Russie et Représentant spécial de la Fédération de Russie pour le processus de règlement de la question de la Transnistrie

12 heures : Entretien avec M. Konstantin **Kosachev**, Président de la Commission des affaires internationales de la Douma de la Fédération de Russie

14 heures : Entretien avec S. E. M. Youri **Merzlyakov**, co-Président du Groupe de Minsk

16 heures : Entretien avec S. E. M. Igor **Ahkba**, Représentant de l'Abkhazie auprès de la Fédération de Russie

ANNEXE II

Cartes

Caucase du Sud*



*Copyright: © Radio Free Europe. www.rferl.org

Moldavie et Transnistrie*

*Copyright: © State Department. www.state.gov

LISTE DES MEMBRES DE LA COMMISSION

Président

M. Piero FASSINO (IT) (Soc)

Vice-présidents

M. Michael HANCOCK, MP (UK) (Lib)

M. André SCHNEIDER (FR) (PPE/DC)

Membres titulaires

M. Pedro AGRAMUNT FONT DE MORA (ES)

Lord ANDERSON of SWANSEA (UK) (Soc)

M. John AUSTIN, MP (UK) (Soc)

M. Cristian BOUREANU (RO) (Fed)

M. Mihaita CALIMENTE (RO) (Lib)

M. Daniel DUCARME (BE) (Lib)

M. Andras György EDLER (RO) (Fed)

M. Arthur ELZINGA (NL) (Soc)

M. Dario FRANCESCHINI (IT) (Lib)

M. Erich G. FRITZ, MdB (DE) (PPE/DC)

M. Joachim HÖRSTER, MdB (DE) (PPE/DC)

M. Zmago JELINČIČ PLEMENITI (SI) (Fed)

M. Norbert KAPPELLER (AT) (Fed)

M. Leon KIERES (PL) (Fed)

M. Tarmo KOUTS (EE) (Fed)

M. Pavol KUBOVIC (SK) (Fed)

M. Markku LAUKKANEN (FI) (Lib)

M. Gennaro MALGIERI (IT) (PPE/DC)

M. Kestutis MASIULIS (LT) (Fed)

M. Jan NADVORNIK (CZ) (Fed)

M. Aleksandar NIKOLOSKI (MK) (Fed)

M. Remzi OSMAN (BG) (Lib)

Mme Elissavet PAPANIMITRIOU (GR) (PPE/DC)

M. Johannes PFLUG, MdB (DE) (Soc)

M. Gabino PUCHE RODRÍGUEZ (ES) (Fed)

M. François ROCHEBLOINE (FR) (PPE/DC)

M. Giacomo SANTINI (IT) (PPE/DC)

M. Giacomo STUCCHI (IT) (Fed)

M. Tugrul TURKES (TR) (Fed)

M. Pol VAN DEN DRIESSCHE (BE) (Fed)

M. Paul WILLE (BE) (Lib)

M. Jordi XUCLA I COSTA (ES) (Lib)

(PPE/DC) Mme Genoveva ALEKSIEVA (BG) (Fed)

M. Francisco ASSIS (PT) (Soc)

M. Luuk BLOM (NL) (Soc)

M. Agostinho BRANQUINHO (PT) (Fed)

M. Erol Aslan CEBECI (TR) (PPE/DC)

Mme Josette DURRIEU (FR) (Soc)

Mme Gunvor ELDEGARD (NO) (Soc)

Dr. Matyas EÖRSI (HU) (Lib)

M. Zdenko FRANIC (HR)

M. Norbert HAUPERT (LU) (PPE/DC)

M. Andrej HUNKO, MdB (DE)

M. David KAFKA (CZ) (Fed)

M. Jan KASAL (CZ) (Fed)

M. Haluk KOC (TR) (Soc)

Mme Elzbieta KRUK (PL) (Fed)

M. Jaakko LAAKSO (FI) (Soc)

M. Harald LEIBRECHT, MdB (DE) (Lib)

M. Jenno MANNINGER (HU) (Fed)

M. Jean-Pierre MASSERET (FR) (Soc)

M. Ionas NICOLAOU (CY) (PPE/DC)

M. Rory O'HANLON (IE) (Lib)

M. Yüksel OZDEN (TR) (Fed)

Mme Vassiliki PAPANDREOU (GR)

M. John PRESCOTT, MP (UK) (Soc)

M. Frédéric REISS (FR) (PPE/DC)

Mme Malgorzata SADURSKA (PL) (Fed)

M. Janis STRAZDINS (LV)

M. Zoltán SZABÓ (HU) (Soc)

M. Christian TYBRING-GJEDDE (NO) (Fed)

M. José VERA JARDIM (PT) (Soc)

M. David WILSHIRE, MP (UK) (Fed)

Mme Hanna ZDANOWSKA (PL) (Fed)

Membres remplaçants

M. Adam ABRAMOWICZ (PL) (Fed)

M. Miroslav ANTL (CZ)

Mme Virginija BALTRAITIENE (LT) (Soc)

Mme Deborah BERGAMINI (IT) (Fed)

M. Lorenzo CESA (IT) (Fed)

M. James CLAPPISON, MP (UK) (Fed)

M. Hendrik DAEMS (BE) (Lib)

M. Arcadio DIAZ TEJERA (ES) (Soc)

Mme Lydie ERR (LU) (Soc)

M. Kenneth G. FORSLUND (SE) (Soc)

M. Ruhi AÇIKGÖZ (TR) (Fed)

M. Roberto ANTONIONE (IT) (Fed)

Mme Meritxell BATET LAMAÑA (ES) (Soc)

M. Jozef BURIAN (SK) (Soc)

M. Constantin CHIRILA (RO) (Fed)

Mme Viola von CRAMON-TAUBADEL, MdB (DE) (Soc)

M. Klaas DE VRIES (NL) (Soc)

M. Metin ERGUN (TR) (Fed)

Mme Blanca FERNÁNDEZ-CAPEL (ES) (Fed)

M. Jean-Claude FRECON (FR) (Soc)

M. Dimitar GLAVCHEV (BG) (Fed)
Mme Arlette GROSSKOST (FR) (Fed)
M. Michail KATRINIS (GR)
Mme Birgen KELES (TR) (Soc)
M. Franz-Eduard KÜHNEL (AT) (PPE/DC)
Mme Izabela LESZCZYNA (PL) (Fed)
M. Patrick MEINHARDT, MdB (DE) (Lib)
M. Dan Ilie MOREGA (RO) (Lib)
Mme Tuija NURMI (FI) (PPE/DC)
M. Arpad PAL (RO) (Fed)
Mme Liljana POPOVSKA (MK)
Mme Karin ROTH, MdB (DE) (Soc)
Mme Tineke STRIK (NL) (Soc)
Lord TOMLINSON (UK) (Soc)
M. Dirk VAN DER MAELEN (BE) (Soc)
Dr. Rudolf VIS, MP (UK) (Soc)
M. Konstantinos VRETTOS (GR) (Soc)
Mme Betty WILLIAMS, MP (UK) (Soc)

M. Michael GLOS, MdB (DE) (PPE/DC)
M. Reijo KALLIO (FI)
M. Paul KEHOE (IE) (Fed)
Baroness KNIGHT OF COLLINGTREE (UK) (Fed)
M. Jean-François LE GRAND (FR) (Fed)
M. François LONCLE (FR) (Soc)
M. Atanas MERDJANOV (BG) (Soc)
M. Philippe NACHBAR (FR) (Fed)
M. Pieter H. OMTZIGT (NL) (PPE/DC)
M. Evangelos PAPACHRISTOS (GR)
M. Gonzalo ROBLES OROZCO (ES) (Fed)
Mme Albertina SOLIANI (IT) (Lib)
M. Stanislaw SZWED (PL) (Fed)
Mme Özlem TÜRKÖNE (TR) (PPE/DC)
M. Karim VAN OVERMEIRE (BE) (ni)
Mme Tanja VRBAT (HR)
M. Karl-Georg WELLMANN, MdB (DE) (Fed)
M. Marco ZACCHERA (IT) (Fed)

