

PARLEMENT EUROPÉEN

1999



2004

Commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense

PROVISOIRE
1999/2119(COS)

22 novembre 2001

PROJET DE RAPPORT

sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative aux relations de l'Union européenne avec le Sud du Caucase, dans le cadre des accords de partenariat et de coopération (COM(1999) 272 – C5-0116/1999 – 1999/2119(COS))

Commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense

Rapporteur: Per Gahrton

SOMMAIRE

	Page
PAGE RÉGLEMENTAIRE	4
PROPOSITION DE RÉOLUTION	5
EXPOSÉ DES MOTIFS	10

PAGE RÉGLEMENTAIRE

Par lettre du 7 juin 1999, la Commission a transmis au Parlement sa communication au Conseil et au Parlement européen relative aux relations de l'Union européenne avec le Sud du Caucase, dans le cadre des accords de partenariat et de coopération (COM(1999) 272 – 1999/2119(COS)).

Au cours de la séance du 13 septembre 1999, la Présidente du Parlement a annoncé qu'elle avait renvoyé cette communication, pour examen au fond, à la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense (C5-0116/1999).

Au cours de sa réunion du 23 septembre 1999, la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense a nommé Per Gahrton rapporteur.

Au cours de sa/ses réunions(s) du/des ..., la commission/elle a examiné la communication de la Commission ainsi que le projet de rapport.

Au cours de cette dernière réunion/de la dernière de ces réunions, elle a adopté la proposition de résolution par ... voix contre ... et ... abstention(s)/à l'unanimité.

Étaient présents au moment du vote ... (président(e)/président(e) f.f.), ... (vice-président(e)), ... (vice-président(e)), ... (rapporteur), ..., ... (suppléant ...), ... (suppléant ... conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), ... et

L'avis (Les avis) de la commission ... (et de la commission ...) est (sont) joint(s) au présent rapport(; la commission ... a décidé le ... qu'elle n'émettrait pas d'avis).

Le rapport a été déposé le

Le délai de dépôt des amendements sera indiqué dans le projet d'ordre du jour de la période de session au cours de laquelle le rapport sera examiné/a été fixé au ... à ... heures.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Résolution du Parlement européen sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative aux relations de l'Union européenne avec le Sud du Caucase, dans le cadre des accords de partenariat et de coopération (COM(1999) 272 – C5-0116/1999 – 1999/2119(COS))

Le Parlement européen,

- vu la communication de la Commission relative aux relations de l'Union européenne avec le Sud du Caucase, dans le cadre des accords de partenariat et de coopération (COM(1999) 272 – C5-0116/1999),
- vu les accords de partenariat et de coopération conclus avec l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie,
- vu la déclaration commune de l'Union européenne et des Républiques d'Arménie, d'Azerbaïdjan et de Géorgie, adoptée à Luxembourg le 22 juin 1999,
- vu les conclusions du Conseil sur le Sud du Caucase, du 27 février 2001, et les déclarations ultérieures où l'Union européenne fait part de son intention de renforcer sa politique sud-caucasienne¹,
- vu le programme de l'Union européenne pour la prévention des conflits violents, approuvé lors du Conseil européen de Göteborg,
- vu les recommandations adoptées par les commissions parlementaires de coopération pour les relations avec l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie,
- vu sa résolution sur la mise en œuvre de la stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la Fédération de Russie, du 13 décembre 2000, en général, et son paragraphe 41, en particulier²,
- vu sa résolution [non encore adoptée], du ..., sur la prévention des conflits [rapport Lagendijk A5-0394/2001],
- vu ses résolutions antérieures sur la situation dans le Sud du Caucase,
- vu l'article 47, paragraphe 1, de son règlement,

¹ Déclaration de M^{me} Anna Lindh, ministre suédois des Affaires étrangères, lors de la 108e session du Comité des ministres du Conseil de l'Europe (Strasbourg, 11 mai 2001) - Communiqué conjoint publié à l'issue de la réunion entre la troïka européenne et les ministres arménien, azerbaïdjanais et géorgien des Affaires étrangères à Luxembourg le 29 octobre 2001.

² JO C 232 du 17.8.2001, p. 176 : "(le Parlement européen) invite la Commission à élaborer une politique axée sur la dimension sud-orientale pour le Caucase, dans laquelle les intérêts de la Russie, mais aussi des nouveaux États de la région du Caucase, constitués après le démantèlement de l'Union soviétique, seraient dûment pris en compte, afin de rétablir un ordre international juste et équitable dans la région;"

- vu le rapport de la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense (A5-0000/2001),
- A. considérant que la situation humanitaire et sur le plan de la sécurité dans et aux alentours du Caucase du Sud requiert un engagement accru de l'Union européenne, en coopération avec d'autres acteurs à l'échelle internationale, en ce compris l'Organisation des Nations unies et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe,
- B. considérant que plusieurs conflits armés ont ébranlé la région sud-caucasienne depuis la chute de l'Union soviétique et que les conséquences en furent : réfugiés en fuite, régions sécessionnistes, territoires occupés, blocus, entraves et obstacles graves au développement économique, tellement nécessaire,
- C. considérant que les efforts consentis pour trouver une solution aux problèmes qui se trouvent au cœur même des conflits ont peu progressé; considérant que des violences éclatent encore et toujours et menacent de s'amplifier, pour l'heure en Abkhazie (Géorgie) notamment; considérant qu'il y a lieu de prendre au sérieux le risque de nouveaux conflits armés généralisés,
- D. considérant que la communauté internationale doit s'impliquer pleinement dans les efforts consentis pour résoudre les conflits et stabiliser la région, à la fois en raison du rôle important que des puissances extérieures jouent *de facto* – rôle qu'il faut faire concorder totalement avec ces objectifs – et en raison de la nature et de l'importance des ressources à mobiliser,
- E. considérant que la résolution pacifique de ces conflits est la condition préalable du développement d'un cadre efficace de coopération régionale, de la consolidation de structures étatiques démocratiques et d'un développement économique durable,
- F. considérant qu'il faut organiser, dans cette région et dans ses parages, l'extraction et le transport des ressources énergétiques d'une manière qui favorise des relations et une coopération pacifiques entre tous les États concernés; considérant qu'il y aurait également lieu de faire en sorte que le potentiel de ces activités soit exploité, afin de favoriser une amélioration économique d'ensemble, et que la chose profitera aux populations dans leur entier,
- G. considérant que, à ces égards, l'Union européenne devrait jouer un rôle plus efficace et plus constructif en menant un dialogue politique avec tous les États concernés, en sa qualité de partenaire commercial, et de fournisseur d'une assistance, qui plus est,
- H. considérant que des améliorations importantes sont nécessaires en matière de fonctionnement des régimes démocratiques des États sud-caucasiens et de normes de gouvernance, de situation des droits de l'homme et de rôle des médias, manifestement inférieures à ce qui est exigé des membres du Conseil de l'Europe,
- I. considérant que, en plus de ces raisons qu'a l'Union européenne de mener une politique active, la nécessité de faire face aux problèmes de sécurité "bénins", telle la contrebande d'armes et de stupéfiants, ainsi qu'aux risques environnementaux, la centrale nucléaire de Medzamor, située dans une région sismique d'Arménie, par exemple, devrait, elle aussi,

être perçue comme une incitation majeure,

- J. considérant que les régions sud-caucasiennes se réjouiraient grandement que l'Union européenne joue un rôle beaucoup plus actif dans la région et qu'il ne faut pas laisser sans réponse leur souhait d'être intégrées plus intimement à l'Europe,
- K. considérant que l'Union européenne est certes bien placée pour prendre l'initiative dans l'élaboration d'une approche globale de cet embrouillamini de conflits et de tensions dans la région, mais que seuls les pays du Caucase du Sud eux-mêmes peuvent prendre les mesures courageuses et décisives indispensables pour qu'ils se forment un avenir meilleur,
1. demande au Conseil d'opter pour une stratégie commune en faveur du Caucase du Sud et à la Commission de commencer à travailler à une proposition;
 2. considère que cette stratégie commune devrait être ciblée, dans le droit fil des conclusions du Conseil sur l'instrument de stratégie commune du 27 février 2000, notamment en matière de prévention des conflits violents et de promotion d'un cadre de sécurité et de coopération, tant entre les trois pays de la région qu'entre ceux-ci et d'autres pays, Russie, Turquie et Iran compris;
 3. considère que ce cadre pourrait s'inspirer du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est et qu'il devrait faciliter le rétablissement de contacts transfrontaliers entre personnes, organisations, institutions et entreprises et renforcer le respect des droits des minorités;
 4. demande à nouveau au Conseil d'étudier la possibilité de désigner un envoyé spécial de l'Union européenne pour le Caucase du Sud dans le but de renforcer l'efficacité de l'action de l'Union européenne dans la région et de contribuer à la solution pacifique des conflits en cours, en collaboration avec l'Organisation des Nations unies et avec l'OSCE;
 5. estime que des façons d'envisager certains conflits territoriaux soucieuses de dépasser la polarisation, conflictuelle, entre souveraineté et non-souveraineté devraient être encouragées, dans le respect du principe de l'intégrité territoriale, d'une part, et que l'Union européenne pourrait, eu égard à l'expérience qui est celle de ses États membres et au modèle de souveraineté partagée que l'Union européenne elle-même représente, jouer un rôle constructif à cet égard, d'autre part;
 6. invite le Conseil et la Commission à mettre en œuvre intégralement le programme de l'Union européenne pour la prévention des conflits violents en ce qui concerne le Sud du Caucase et est d'avis que le corps civil de maintien de la paix, que recommande le Parlement, pourrait contribuer à établir la confiance entre divers groupes ethniques;
 7. fait observer que l'Union européenne s'est dite disposée à renforcer sa contribution en matière de prévention des conflits et de reconstruction après les conflits, compte tenu de l'évolution de la situation¹; rappelle à la Commission et au Conseil qu'ils doivent veiller à disposer à cet effet de ressources suffisantes;
 8. recommande au Conseil d'axer le dialogue politique avec les pays du Caucase du Sud sur

¹ Voir, par exemple, le communiqué conjoint publié après la réunion de la troïka européenne et des ministres arménien, azerbaïdjanais et géorgien des Affaires étrangères à Luxembourg le 29 octobre 2001.

la résolution des conflits, les droits de l'homme, la démocratie et l'environnement; incite à la prudence pour ce qui est de conseils en matière économique, dans cette considération que les privatisations hâtives et autres "thérapies de choc" ont occasionné de gros dégâts dans le passé;

9. demande à nouveau que des délégations de la Commission soient ouvertes en Arménie et en Azerbaïdjan;
10. rappelle à l'Arménie, à l'Azerbaïdjan et à la Géorgie les obligations auxquelles ils ont souscrit en entrant dans le Conseil de l'Europe ainsi que les manquements graves qui sont les leurs à cet égard jusqu'à présent, dans le domaine des droits de l'homme, notamment, en ce compris la liberté des médias, la liberté religieuse et le respect de la vie privée;
11. rappelle à l'Arménie et à l'Azerbaïdjan qu'ils se sont engagés, dans le même contexte, à intensifier leurs efforts en vue de trouver une solution à leur différend sur le Haut-Karabakh et sur des questions connexes, médiation du Groupe de Minsk à l'appui; invite les autorités de Stepanakert à s'abstenir de toute mesure qui pourrait nuire à une solution future, l'organisation d'élections sans que les Azéris aient la possibilité d'y participer, par exemple; invite l'Arménie à s'abstenir, dans les zones azérides occupées, de toute mesure qui pourrait être interprétée comme visant à pérenniser la mainmise arménienne;
12. invite les pays limitrophes que sont la Russie, l'Iran et la Turquie à apporter une contribution constructive à l'évolution pacifique dans la région sud-caucasienne; invite, particulièrement à cet égard, la Russie à honorer ses engagements de réduction de sa présence militaire, d'une part, et la Turquie à prendre les mesures adéquates, conformément à ses aspirations européennes, notamment en mettant fin au blocus décrété contre l'Arménie, d'autre part; rappelle à cet égard la position par lui prise dans sa résolution du 18 juin 1987, où il reconnaît la réalité du génocide perpétré contre les Arméniens en 1915, et invite la Turquie à en faire autant;
13. attire l'attention sur l'influence dévastatrice que la corruption et des manquements majeurs sur le plan de l'État de droit peuvent avoir sur la stabilité politique ainsi que sur les perspectives de développement économique, capacité d'attirer l'investissement étranger incluse;
14. souligne que préserver la liberté des médias et permettre le libre développement de la société civile ne sont pas seulement nécessaires dans l'optique du respect des droits démocratiques, mais revêtent également une importance vitale au regard de l'évolution heureuse de la société sur d'autres plans;
15. invite la Commission à étudier la possibilité de faciliter l'entrée de produits de la région sur le marché communautaire, en s'inspirant pour ce faire des préférences commerciales asymétriques accordées aux pays des Balkans occidentaux;
16. invite la Commission à faire des propositions de coopération renforcée dans le domaine culturel;
17. se réjouit grandement que les dirigeants et les intellectuels de la région soient convaincus de l'appartenance de leurs pays à l'Europe et de la nécessité de les ancrer plus solidement

dans des institutions et organisations européennes, Union européenne incluse; soutient l'aspiration de ces pays à devenir un jour membres de l'Union européenne;

18. charge sa Présidente de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission et aux gouvernements des États membres ainsi qu'aux gouvernements arménien, azerbaïdjanais et géorgien et aux gouvernements russe, turc, iranien et américain.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Introduction: le calme avant la tempête?¹

Les trois États du Caucase du Sud que sont l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie entretiennent traditionnellement d'étroites relations économiques, sociales et culturelles et constituaient *de facto* un espace de coopération sans frontières (malgré d'importants conflits larvés) du temps de l'ère soviétique. Aujourd'hui, la région est divisée par les blocs frontaliers, l'interruption des liaisons ferroviaires, les conflits ethniques et les sécessions territoriales. Les responsables politiques démocratiques et les mouvements nationaux mènent une lutte inégale contre les clans et les mafias locales ainsi que les intérêts économiques et stratégiques étrangers. Le risque est grand de voir resurgir d'anciens conflits ethno-territoriaux (Ossétie du Sud, Haut-Karabakh, Abkhazie), mais aussi d'en voir éclater de nouveaux (Adjarie, Javakheti meskhet, Nakhitchevan, Lezguiens, etc.).

L'économie planifiée soviétique n'a été que partiellement remplacée par une économie de marché normale. Il règne à la place – fait reconnu par la plupart des responsables politiques – une vaste corruption basée sur la loyauté de clan et la domination de la mafia. Les trois États ont été marqués par une forte émigration, mais c'est l'Arménie où le phénomène est le plus important: l'évaluation du nombre d'émigrés arméniens se situe entre un peu moins d'un million (d'après le gouvernement) et quelque deux millions (diplomates et organisations de défense des droits de l'homme), sur les 3,7 millions d'habitants que compte officiellement le pays. L'Arménie a gagné une guerre mais est en voie de perdre l'armistice en raison du blocus exercé par la Turquie et l'Azerbaïdjan. Pour sa part, l'Azerbaïdjan compte environ un million de réfugiés internes et environ un cinquième de son territoire est occupé par des troupes arméniennes, ce qui ne permet pas de tirer parti de conditions économiques favorables (notamment des gisements de pétrole). Quant à la Géorgie, elle est en conflit avec la Russie sur plusieurs fronts: les bases militaires, l'approvisionnement en énergie, l'Abkhazie, l'Ossétie du Sud et la frontière avec la Tchétchénie. La Russie a introduit unilatéralement le visa (hormis pour l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie).

Tous ces pays sont des démocraties pluripartites, mais nulle part son fonctionnement n'est exempt de critiques. Les gouvernements sont accusés par les partis d'opposition de fraude électorale et de violation des droits de l'homme, ce que confirment en partie des observateurs internationaux comme des organisations de défense des droits de l'homme de ces pays. Dans toute la région, la société est traditionnellement dominée par les hommes et les femmes n'y

¹ Lors de l'élaboration du présent document, votre rapporteur a visité le Sud du Caucase à trois reprises: la première du 24 février au 7 mars 2000 en compagnie de trois autres députés européens et d'un responsable du groupe des Verts, qui ont tous visité Tbilissi et Bakou ainsi que l'Ossétie du Sud, après quoi votre rapporteur a visité Erevan; chaque fois, l'accueil était grandiose et a notamment compris des entretiens avec les présidents Chevarnadze, Aliiev et Kocharian ainsi qu'avec les premiers ministres, d'autres ministres, les chefs de l'opposition, des représentants des mouvements populaires nationaux et des organisations internationales, ainsi qu'avec le président d'Ossétie du Sud, M. Chibirov; la deuxième fois en tant que délégué occasionnel du Parlement européen lors de la réunion du comité de coopération UE-Géorgie à Tbilissi les 8 et 9 mai 2000, et la troisième fois en tant que délégué occasionnel du Parlement européen lors de la réunion du comité de coopération UE-Arménie à Erevan les 13 et 14 septembre 2000; dans ce cadre, votre rapporteur a effectué une visite de deux jours dans le Haut-Karabakh à l'occasion de laquelle il a rencontré le président de la région, M. Ghoukassian.

ont qu'une place restreinte, à l'exception peut-être de la Géorgie.

L'influence russe est manifeste, en raison principalement de la proximité géographique, économique, culturelle, ethnique et historique entre le Caucase du Sud et les régions limitrophes de la Fédération de Russie. Le russe est une *lingua franca* qui se porte bien. Lorsqu'ils quittent leur pays, la plupart des ressortissants se rendent en Russie. Rares sont ceux qui veulent couper les ponts avec la Russie, mais les sentiments sont loin d'être identiques: les Arméniens souhaitent disposer de bases militaires russes pour se protéger contre la Turquie, la Géorgie est convaincue que toutes les tentatives de sécession ne sont que le fruit de manipulations de la grande puissance qu'est la Russie, alors qu'en Azerbaïdjan, dont la position est plus détendue en raison de l'absence de bases militaires russes, on réfléchit parfois à une adhésion à l'OTAN tout en recevant le président russe Poutine en visite d'État.

La géographie et la logique des conflits font qu'on ne peut écarter l'Iran et la Turquie de la situation d'ensemble de la région. La Turquie, par le soutien qu'elle apporte à l'Azerbaïdjan, représente une menace pour l'Arménie tandis que l'Iran, seule issue au blocus imposé à l'Arménie, constitue un frein aux éventuels projets de Bakou de constituer un Grand Azerbaïdjan qui comprendrait les millions d'Azéris que compte l'Iran. Il ne faut pas non plus oublier les États-Unis qui, de par leur intérêt pour les ressources pétrolières de la région, tentent au moyen d'oléoducs et de voies de communication de contourner la Russie et son protégé arménien et de soutenir la Turquie, leur allié au sein de l'OTAN.

En résumé, le peu d'attention que prêtent les médias internationaux au Caucase du Sud pourrait n'être qu'un illusoire « calme avant la tempête ». Sous une séduisante apparence d'hospitalité, de hautes ambitions, d'espairs idéalistes et de référence à des cultures respectables, aucun observateur impartial ne saurait être aveugle à la grave crise sociale, économique et politique que traverse la région. Des crises larvées sont prêtes à éclater et à dégénérer en de nouveaux conflits armés. Une situation normale est loin de s'être installée depuis la désoviétisation.

Le Caucase du Sud risque de devenir le théâtre de conflits entre grandes puissances aux ambitions opposées et intérêts commerciaux étrangers. Le soutien désintéressé de forces démocratiques est dès lors indispensable.

Pourquoi une stratégie particulière de l'Union européenne pour le Caucase du Sud?

L'Union européenne est de plus en plus consciente de la nécessité de s'engager davantage dans le Caucase du Sud. En décembre 2000, le Parlement européen a invité la Commission à élaborer une politique cohérente pour le Caucase dans le cadre d'une « dimension sud-orientale »¹. Les conclusions adoptées le 27 février dernier par le Conseil au terme d'une visite de la troïka dans les trois pays du Caucase du Sud constatent que l'Union européenne a l'intention de jouer un rôle politique plus actif dans la région, une déclaration qui doit encore être suivie d'actions concrètes. Par ailleurs, le Conseil a récemment évoqué le peu de moyens financiers que l'Union destine au Caucase du Sud comme exemple du déséquilibre

¹ Résolution du 13 décembre 2000 sur la mise en œuvre de la stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la Fédération de Russie (JO C 232 du 17.8.2001, p. 176).

géographique des dépenses de l'Union en matière de relations extérieures.

Si l'Union européenne doit entreprendre une stratégie commune, c'est en raison de l'importance de la région. Or, vu la forte dépendance mutuelle entre les pays du Caucase du Sud, mais aussi la Russie et les autres pays riverains de la mer Caspienne, cette stratégie doit s'accompagner d'une politique cohérente pour cette vaste région, d'une « dimension sud-orientale ».

Si l'Union européenne s'intéresse au Caucase du Sud, ce n'est évidemment pas par ambition militaire ou stratégique ou parce qu'elle cherche à contrôler les matières premières ou le système économique d'autres pays. Il existe au contraire une série de raisons légitimes à ce que l'Union européenne élabore une stratégie spécifique pour le Caucase du Sud:

1. La paix. La région est une véritable poudrière. Des projets ambitieux et des pressions extérieures sont donc nécessaires pour mettre en place une structure régionale garantissant la sécurité. Même si une majorité estime cette mission revient à l'OSCE (qui est déjà sur place), il demeure utile que l'Union européenne mette en place des mécanismes non militaires de résolution des conflits. Une action commune OSCE-UE actuellement à l'étude en vue de surveiller les frontières du Caucase du Nord pourrait parfaitement constituer un des éléments d'une coopération plus large entre l'OSCE et l'Union européenne.

2. Des raisons humanitaires. Une grande partie de la population de la région vit en dessous du seuil de pauvreté d'un dollar par jour. L'octroi d'une aide humanitaire est donc tout indiqué.

3. Une coresponsabilité. L'évolution catastrophique de la région au cours des années 1990 n'est pas née de rien. La « thérapie de choc » est en grande partie responsable de l'effondrement économique et social. Divers responsables politiques de la région affirment ouvertement désormais que la politique de libéralisation a été trop rapide et accusent la Banque mondiale, le FMI et d'autres acteurs occidentaux de conseils catastrophiques¹. Une étude du Centre d'études politiques européennes considère en partie l'évolution désastreuse de l'économie des trois pays au cours des années 1990 comme le résultat d'une libéralisation due au passage à une économie de marché². Comme l'Union européenne est un acteur important des institutions financières occidentales, elle porte une part de responsabilité qui doit l'inciter à s'engager plus particulièrement en faveur d'un modèle de développement durable, démocratique et équitable dans le Caucase du Sud.

4. La démocratie. Malgré de graves problèmes, la poursuite de l'évolution démocratique est possible dans les trois pays. Une société civile active est sur le point de voir le jour, en particulier en Géorgie. On observe également, au sein de l'élite politique, un grand désir de

¹ Gagik Aslanyan, vice-président du Parlement arménien, indiquait dans un entretien avec votre rapporteur que « de 1991 à 1996, les privatisations se sont faites aveuglément ». Toutefois, un aspect positif de cette expérience est, dit-il, que « maintenant que l'Union européenne s'est rendue compte de son erreur, elle ne prodiguera plus les mêmes conseils à d'autres pays ». Un représentant du parti d'opposition Loi et ordre, Artashes Geramyan, estimait que l'Arménie devrait tenter une action contre la Banque mondiale et le FMI pour leurs conseils économiques catastrophiques. En Géorgie, le chef du parti de l'industrie, Gogi Topadze, a indiqué qu'« obéir aveuglément au FMI ferait sombrer le pays comme le Titanic ».

² « Annexe A: Background on the economies of the Caucasus », in *A Stability Pact for the Caucasus*, CEPS, mai 2000

reconnaissance par l'étranger du bon fonctionnement de la démocratie.

5. Le commerce. Le risque est grand que les riches gisements d'énergie fossile ne provoquent une « ruée vers l'or » où clans, mafia et intérêts étrangers, sans égard pour la paix civile, la stabilité de la région et le bon fonctionnement du système judiciaire, accaparent les richesses sans que la grande majorité de la population n'en profite aucunement. En favorisant un commerce équitable et des règles claires, l'Union européenne devrait pouvoir se faire l'« avocat » du Caucase du Sud sur la scène internationale.

6. L'environnement. La situation de l'environnement dans le Caucase du Sud est alarmante à certains égards dont les conséquences dépassent souvent les frontières, comme la pollution de l'eau dans la mer Noire ou la mer Caspienne. Il faut tout particulièrement souligner la situation, dans une région sismique, de la centrale nucléaire de Medzamor (Arménie), dont l'Union européenne a demandé la fermeture au plus tard pour 2004. Pour ce faire, le pays doit disposer de sources d'énergie alternatives que l'Union devrait pouvoir contribuer à développer grâce à ses propres expériences sur diverses formes d'énergie solaire.

7. Les souhaits. Pratiquement tous les acteurs de la région souhaitent ardemment que l'Union européenne s'engage davantage, car elle est considérée comme plus impartiale que les autres acteurs extérieurs. Par ailleurs, le Caucase du Sud est considéré comme une partie de l'Europe, ce qui a été confirmé par l'adhésion de ces pays au Conseil de l'Europe.

Qu'a fait l'Union européenne jusqu'à présent?

Le 1^{er} juillet 1999, les trois accords de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie sont entrés en vigueur. Une déclaration commune de l'Union et des présidents des trois pays à Luxembourg le 22 juin 1999 précisait notamment que « les accords de partenariat et de coopération sont destinés à faciliter le rapprochement progressif des républiques du Caucase du Sud avec une zone de coopération plus étendue en Europe et dans les régions avoisinantes ».

En 1995, la Commission avait adopté une première communication relative à une stratégie européenne pour les relations avec les républiques transcaucasiennes (COM(1995) 205 – C4-0242/1996), dans laquelle elle proposait une stratégie cohérente visant à aider les trois États transcaucasiens, dont l'indépendance était récente, à réussir le passage à la démocratie et à l'économie de marché. Une résolution du Parlement européen du 17 janvier 1997 basée sur un rapport de Mme Carrère d'Encausse (A4-0279/1996) constatait que la stratégie de l'Union européenne devait avoir pour but a) de consolider l'indépendance des trois États concernés, b) d'œuvrer à la recherche d'une solution négociée aux crises politiques qui affectent le Caucase (...) en tenant compte des interactions possibles entre plusieurs foyers de crise, c) de promouvoir la démocratie, l'État de droit et la société civile dans les trois États, d) de favoriser le développement économique de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan et de la Géorgie dans le cadre de l'économie sociale de marché et dans le respect de l'environnement.

La nouvelle communication de la Commission intitulée « Les relations de l'Union européenne avec le Sud du Caucase dans le cadre des accords de partenariat et de coopération » (COM(1999) 272) comprend un aperçu de la situation de la région, un état de l'aide économique et humanitaire ainsi que de l'aide alimentaire apportée par l'Union européenne,

mais aussi les avantages que peut représenter l'application des accords conclus.

Selon la communication de la Commission, depuis l'indépendance des pays en question jusque fin 1998, l'Union européenne a octroyé 845 millions d'euros d'aides (Inogate et Traceca¹ non compris), dont la majeure partie a été accordée sous forme d'aide d'urgence, d'aide alimentaire et de réhabilitation à la région frappée par les conflits. Grâce à Tacis, un centre de politique européenne et de conseil juridique a vu le jour afin d'aider à l'application des accords internationaux et de consolider les institutions démocratiques et la coopération régionale. Par ailleurs, grâce en partie à la rencontre entre la délégation des Verts et le président Aliev², un centre régional pour l'environnement bénéficiant de l'aide de l'Union européenne a pu voir le jour à Tbilissi.

Dans quel sens l'Union européenne doit-elle agir?

La paix: une communauté sud-caucasienne³

Les nombreux conflits politico-ethnico-territoriaux se trouvent dans l'impasse (malgré des signes prometteurs en Ossétie du Sud). Aucune des régions ayant fait sécession – Ossétie du Sud, Abkhazie, Haut-Karabakh – ne semble prête à abandonner sa revendication de souveraineté. Et aucun des deux États concernés, l'Azerbaïdjan et la Géorgie, ne semble prêt à accorder plus qu'une certaine autonomie. Toutefois, l'Abkhazie et le Haut-Karabakh refusent toute forme de subordination, l'une envers Tbilissi, l'autre envers Bakou. Soukhoumi comme Stepanakert rejettent catégoriquement toute idée de structure fédérale traditionnelle comportant une autonomie régionale et un gouvernement central commun. Pourquoi d'ailleurs, se demande-t-on, les subdivisions administratives soviétiques devraient-elles déterminer quelles anciennes régions soviétiques seraient autorisées par la communauté internationale à devenir des États souverains et pourquoi d'autres ne pourraient-elles avoir ce droit? On a proposé la notion d'« État commun » en guise de compromis, ce que rejettent de toute façon Tbilissi et Bakou. Ce que cette notion implique est du reste peu clair. Ainsi, pour le président Kocharian, il est évident que dans un État commun, il ne devrait pas y avoir de gouvernement commun à l'Azerbaïdjan et au Haut-Karabakh. Il n'y aurait pourtant qu'un seul État aux yeux de la communauté internationale (ONU, OSCE, etc.). Rien de précis sur l'organisation de cette structure.

Du reste, la guerre a créé de nouvelles situations ethniques et territoriales de fait. Les trois républiques sécessionnistes, en particulier l'Abkhazie et le Haut-Karabakh, sont devenues extrêmement homogènes après avoir procédé au « nettoyage ethnique » des Géorgiens pour la première et des Azéris pour le second. En outre, le Haut-Karabakh a annexé en pratique et « arménisé » la région de Lachin et considère celle-ci ainsi que d'autres territoires autrefois purement azéris mais contrôlés par les Arméniens comme faisant partie intégrante de sa république. Certains acteurs évoquent des arrangements pratiques tels que l'octroi de régions ou de corridors pour un certain temps ou l'existence de routes « sûres ». Les républiques

¹ Inogate = Inter-State Oil and Gas To Europe; Traceca = Transport Corridor Europe Caucasus Asia.

² En février 2000, voir note 1, p. 10.

³ Un modèle détaillé de communauté sud-caucasienne et de pacte de stabilité pour le Caucase figure dans deux documents du Centre d'études politiques européennes (A Stability Pact for Caucasus, Working Document n° 145, mai 2000 – A Stability Pact for Caucasus in Theory and Practice, supplementary note, by Michael Emerson, Nathalie Tocci, Elena Prokhorova, Erevan, 28 septembre 2000).

sécessionnistes « victorieux » et leurs alliés (Russie et Arménie) proposent des solutions « pragmatiques » telles que l'ouverture des communications (comme la liaison ferroviaire Bakou-Erevan) avant toute solution pacifique définitive, tandis que les « perdants » (surtout le gouvernement de Bakou) craignent d'y perdre un moyen de pression. Sans vision minimale de la situation finale envisagée, la méthode des petits pas semble difficile à appliquer avec succès.

Le conflit entre le désir de souveraineté de certaines régions et les États dont elles dépendent ainsi que l'opposition catégorique de la communauté internationale à tout « séparatisme » ne permettront de déboucher sur une solution que dans le cadre d'une structure de coopération fondée sur la mise en place progressive de contacts transfrontaliers entre personnes, organisations, institutions et entreprises parallèlement à la disparition progressive de l'importance des frontières administratives et à la réduction des différences entre niveaux administratifs. L'Union européenne peut apporter un très grand nombre d'exemples de ce type de structure de coopération (en Espagne, au Royaume-Uni, en Belgique, en Italie, entre l'Irlande et l'Irlande du Nord, etc.).

L'exemple que votre rapporteur connaît le mieux est celui des pays nordiques, où cinq États souverains – Suède, Danemark, Finlande, Norvège et Islande (aux relations diverses en matière commerciale et de sécurité) et trois territoires autonomes (Îles Féroé, Groenland, Îles d'Åland) ainsi que, dans une certaine mesure, une population sans territoire bien délimité (les Sames) collaborent au sein d'une vaste structure de coopération qui comporte depuis longtemps un marché du travail commun, l'absence de passeport, un conseil des ministres, une assemblée parlementaire ainsi qu'une cinquantaine d'organismes de coopération. Dans l'ensemble, cette structure a créé une « nationalité nordique » officieuse qui a fait perdre leur importance aux frontières administratives tout en donnant aux diverses populations et aux diverses communautés linguistiques d'origine un certain statut d'autodétermination¹.

L'Union européenne devrait prendre des initiatives concrètes pour transmettre sa connaissance de divers modèles de coopération régionale susceptibles de convenir au Caucase du Sud et de faire pièce à la polarisation, à l'origine des conflits, entre souveraineté et absence de souveraineté. Ceci devrait déboucher sur la mise en place d'une communauté sud-caucasienne².

L'Union européenne doit également poursuivre ses efforts visant à mettre en place une coopération régionale concrète, notamment en matière de communications, y compris les projets repris dans la communication de la Commission: une liaison ferroviaire entre Bakou et le Nakhitchevan et entre Erevan et Julfa, un réseau de télécommunications à fibres optiques le long des principaux axes ferroviaires, l'amélioration des communications entre la Géorgie et la Russie. En dépit de graves problèmes politiques (tel que le refus de l'Arménie de retirer ses troupes du tronçon méridional de la liaison ferroviaire jusqu'à un point considéré comme un

¹ Néanmoins, les principaux groupes actuels d'immigrants ne sont pas encore intégrés dans ce système.

² Votre rapporteur a pu se rendre compte lors de sa visite qu'il existait en Ossétie du Sud comme au Haut-Karabakh une certaine connaissance des structures européennes d'autonomie ainsi qu'un intérêt pour des études détaillées. L'impression du rapporteur est que le désir de souveraineté se fonde en partie sur de mauvaises expériences d'« autonomie » au sein de l'Union soviétique, de l'Azerbaïdjan ou de la Géorgie. Si l'Union européenne pouvait apporter des exemples de constructions qui fonctionnent mieux, cela aurait certainement un impact auprès des acteurs du Caucase du Sud.

minimum par l'Azerbaïdjan), les progrès du centre régional pour l'environnement de Tbilissi montrent que des projets bénéficiant de la participation des trois États peuvent malgré tout voir le jour avec l'aide de l'Union européenne avant qu'une solution définitive n'ait été trouvée aux conflits.

Le Caucase du Sud devrait faire l'objet d'une action de l'Union européenne visant à trouver une solution non militaire au conflit. En particulier, le corps civil de maintien de la paix recommandé par le Parlement européen devrait disposer d'un large pouvoir d'action afin de réduire la méfiance que nourrissent les diverses populations les unes envers les autres et qui, malheureusement, subsistera en partie après un accord de paix définitif. Enfin, l'Union européenne devrait également contribuer à un contrôle strict des armes ainsi qu'à un désarmement graduel concerté, éventuellement dans le cadre de l'absence de toute alliance militaire¹.

Un espace de coopération élargi: mer Noire-Caucase-mer Caspienne

Les importantes ressources pétrolières et gazières de la partie méridionale de la mer Caspienne sont éloignées de leurs principaux marchés d'exportation, ce qui a donné lieu à la conception et à la construction d'un vaste réseau d'oléoducs et d'autres systèmes de transport traversant en tout ou en partie les pays du Caucase du Sud. Nombreux sont ceux qui, à l'instar du président Chevarnadze, évoquent avec espoir une nouvelle « route de la soie » pour le transport des richesses entre l'Asie et l'Europe. Or, en raison de conflits non résolus et d'intérêt politiques, tous les projets ne sont pas conçus de manière optimale et risquent même, dans certains cas, d'exacerber les conflits au lieu de les calmer. Dans ce « grand jeu », le rôle de l'Union européenne est avant tout de tâcher d'apporter une certaine diversité économique afin que toutes les sous-régions bénéficient des retombées économiques tout en évitant les risques pour l'environnement, comme le transport de pétrole à travers le Bosphore.

Au lieu de la concurrence entre pouvoirs à laquelle on assiste pour la construction de divers oléoducs, l'idéal serait un projet commun de planification des couloirs de transport auquel tous les acteurs seraient associés, par exemple dans le cadre d'une coopération élargie entre la mer Noire, le Caucase et la mer Caspienne (Black Sea-Caucasus-Caspian Political Forum) sous l'égide du Conseil économique de la mer Noire, auquel l'Union européenne est automatiquement appelée à participer par son élargissement à plusieurs États riverains de la mer Noire². La nécessité d'assurer une certaine diversité est également soulignée par de récents rapports selon lesquels le projet d'oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan (côte méditerranéenne turque), sous l'égide des États-Unis, bénéficiera bientôt d'un soutien plus important. Cette évolution est manifestement le résultat d'une volonté d'éviter tout transport traversant des territoires arméniens, iraniens ou russes. Toutefois, une solution globale acceptable à la question des oléoducs ne saurait se fonder sur une volonté d'exclusion de certains pays; au contraire, elle doit favoriser la coopération et l'intégration. Du reste, l'existence de plusieurs solutions de transport accroît la sécurité d'approvisionnement des

¹ Les trois États sont partie à l'accord de Tachkent dans le cadre de la CEI. Des hommes politiques géorgiens et azerbaïdjanais ont évoqué une adhésion à l'OTAN, mais elle paraît autant irréaliste (refus de l'OTAN) que dangereuse (réaction négative de la Russie).

Le président Chevarnadze a notamment évoqué, comme alternative, un statut de neutralité ou l'absence de toute alliance militaire.

² Selon la proposition 18-20, Executive Summary, A Stability Pact for Caucasus

pays de la région, mais aussi des pays extérieurs qui dépendent des ressources transportées.

Puisque l'Iran, la Turquie et la Russie sont des acteurs de premier plan dans la région, il importe que l'Union européenne s'efforce de les associer de manière constructive à cette coopération de manière à favoriser la paix, la démocratie et un développement économique durable fondé sur la justice sociale. Malheureusement, il ne semble guère possible d'éviter, ne serait-ce qu'en partie, l'intervention de la puissance mondiale que sont les États-Unis dans les affaires de la région. L'Union européenne doit néanmoins avoir pour objectif de renforcer l'indépendance réelle des trois États sud-caucasiens et de lutter contre toute forme de néocolonialisme.

Pour la Russie, une variante méridionale de la « dimension septentrionale » (mer Baltique, mer de Barents) devrait s'avérer positive, car le Nord du Caucase a des points communs évidents avec le Caucase du Sud. Il ne faut pas que les frontières nationales se transforment, aujourd'hui ou à l'avenir, en nouveau rideau de fer entre la Russie et le Caucase du Sud. Toutefois, une dimension sud-orientale suppose des efforts de part et d'autre, ce qui signifie notamment que la Russie devra intervenir en Tchétchénie conformément aux règles internationales en matière de droits de l'homme et se garder de toute action déstabilisatrice à l'égard de pays voisins tels que la Géorgie (comme l'interruption des livraisons d'énergie ou la réintroduction unilatérale des visas sauf pour les régions sécessionnistes).

L'importance de l'Iran dans la région est un des nombreux éléments qui plaident en faveur d'une politique européenne plus indépendante de l'action des États-Unis à l'égard du pays. Récemment, la Russie et l'Iran se sont nettement rapprochés en matière de sécurité (principalement à propos de trafic// d'armement) ainsi que, dans une certaine mesure, pour la répartition des ressources pétrolières sous la mer Caspienne. Il y a tout lieu d'éviter une situation où l'Iran serait engagé dans un axe Russie-Iran, mais serait exclu des efforts destinés à trouver une solution plurilatérale durable aux problèmes de la région.

Quant à la Turquie, l'Union européenne dispose d'une occasion toute particulière, de par son statut de pays candidat, d'accroître la flexibilité du pays à l'égard des conflits qui secouent la région, et notamment à l'égard de l'Arménie en ce qui concerne la fermeture des frontières mais aussi son attitude envers le génocide de 1915. La reconnaissance de ce génocide par le Parlement européen et par plusieurs États membres ainsi que le fait qu'à l'issue de la Première Guerre mondiale, le régime turc de l'époque ait condamné plusieurs responsables à de lourdes peines pour génocide devrait pouvoir constituer la base d'une proposition constructive de l'Union européenne concernant le règlement de la question par la Turquie, par exemple par la constitution d'une commission internationale et plurilatérale d'historiens chargés d'étudier le génocide des Arméniens en 1915¹.

¹ La demande de « reconnaissance » du génocide est souvent avancée par les responsables politiques arméniens. On rappelle également (ce fut notamment le cas du responsable du mémorial du génocide à Erevan et du président de la commission de la justice du Parlement arménien lors de la visite de votre rapporteur en mars 2000) que Kemal Atatürk, dans un discours au Grand Mejlis le 10 avril 1921, avait conclu que le régime jeune-turc avait commis un « génocide » à l'égard du peuple arménien au cours de la Première Guerre mondiale. Le président Robert Kocharian a souligné au rapporteur que si une nouvelle reconnaissance du génocide par la Turquie constituait aujourd'hui une exigence de l'Arménie, il ne s'agissait toutefois nullement d'une condition absolue à la normalisation des relations entre les deux pays.

Vers l'adhésion à l'Union européenne

Au sein de la direction politique des trois États sud-caucasiens comme au sein des directions de la plupart des partis d'opposition et des mouvements nationaux, on retrouve un net sentiment d'identité européenne ainsi qu'un désir de devenir membre à part entière de l'Union européenne à l'avenir. L'adaptation de la législation à l'acquis communautaire est déjà en cours, en particulier en Géorgie. Toutefois, l'importance du sentiment de la population à l'égard de l'Union européenne n'est pas connu. Il importe néanmoins que l'Union affirme clairement que la Géorgie, l'Azerbaïdjan et l'Arménie sont des pays candidats potentiels.

Le programme et l'aide concrète de l'Union européenne dans le Caucase du Sud est en général hautement apprécié par les responsables politiques. Rares sont les critiques ouvertes à l'égard de l'action de l'Union européenne. Pourtant, lors des réunions interparlementaires, il est arrivé que les pays du Caucase du Sud refusent certaines propositions de l'Union européenne qu'ils considèrent comme une intervention trop importante dans l'intégrité nationale. Dans un cadre moins formel, les critiques sont plus nombreuses à l'égard du flux unilatéral de conseils et de remarques. Il conviendrait que, par des manifestations culturelles consacrées au Caucase du Sud dans les États membres, par l'invitation de ces pays à commenter l'évolution de l'Union européenne, etc., l'Union européenne contribue davantage à établir des relations plus égales et plus réciproques. De même, l'Union européenne devrait axer ses conseils politiques en priorité sur la résolution des conflits, l'environnement, la démocratie et les droits de l'homme. L'évolution économique et sociale de ces pays est capitale pour les efforts de paix et de stabilité, mais aussi pour les actions de l'Union européenne visant à améliorer, par l'aide apportée, les conditions de vie et pour pouvoir attirer des investissements plus que nécessaires, notamment de la part d'entreprises européennes. Il est dès lors naturel que les questions économiques et sociales fasse partie du programme de coopération prévu par les accords de partenariat avec chacun de ces pays. Toutefois, dans le cadre du dialogue politique relatif aux questions économiques et d'autres questions, l'Union européenne doit se garder d'inciter ces pays à décider de privatisations précipitées et d'autres « thérapies de choc » semblables à celles qui ont provoqué tant de dégâts dans la plupart des pays de l'ancienne Union soviétique. D'un point de vue commercial, il y a lieu de se demander si les pays du Caucase du Sud ne devraient pas être considérés par l'Union européenne comme des pays moins avancés afin qu'ils bénéficient d'une politique du « tout sauf les armes ».

Il est également grand temps que la présence de l'Union européenne à Erevan et à Bakou soit élevée à la hauteur de la représentation qu'elle a à Tbilissi.

Pacte de stabilité pour le Caucase

Dans l'ensemble, l'exposé qui vient d'être fait ainsi que d'autres mesures devraient déboucher sur un pacte de stabilité pour le Caucase, une solution évoquée de plus en plus régulièrement tant par les centres de recherche que par les acteurs politiques concernés, sans toutefois que son contenu soit toujours bien clair.