

Pour débat à la Commission permanente – Voir article 15 du Règlement

Doc. 11082
18 octobre 2006

Etablissement d'un Pacte de stabilité pour le Caucase du Sud

Rapport
Commission des questions politiques
Rapporteur : M. Adrian Severin, Roumanie, Groupe socialiste

Résumé

L'Assemblée est convaincue qu'une perspective de stratégie régionale de coopération et d'intégration pour le Caucase du Sud, définie par toutes les parties concernées, favorisée par la communauté internationale et menée à bien parallèlement au processus politique de règlement du conflit dans la région contribuerait largement à une issue favorable.

L'Assemblée note également que, malgré certaines réserves, personne n'exclut qu'une telle option soit valable si les conditions appropriées sont mises en place.

Ainsi, l'Assemblée appelle toutes les parties prenantes à lancer un processus de réflexion sur l'idée de l'établissement d'un Pacte de stabilité pour le Caucase du Sud et est décidée à poursuivre sa propre réflexion sur le sujet.

A. Projet de résolution

1. L'Assemblée parlementaire rappelle qu'elle se préoccupe de longue date de la stabilité démocratique, de la sécurité et de la prospérité de la région du Caucase du Sud. Elle suit attentivement la situation dans les trois républiques du Caucase, l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie, et a largement contribué dans ses domaines d'excellence, à savoir la démocratie, la primauté du droit et les droits de l'homme, à la transformation démocratique de la région.
2. L'Assemblée note une nouvelle fois avec préoccupation que les conflits séparatistes de la région n'ont toujours pas trouvé de règlement politique. Les progrès politiques, économiques et sociaux des pays du Caucase, tout comme la coopération régionale, paraissent pris en otage par ces conflits.
3. D'autre part, et sans vouloir s'immiscer dans le processus de négociations entre les parties en conflit, l'Assemblée est profondément convaincue d'avoir l'obligation et les moyens d'instaurer autour des négociations un climat positif, propice à une issue favorable. Un tel climat pourrait voir le jour si, parallèlement aux négociations et avec le concours des efforts distincts de promotion interne des valeurs européennes de la part de chacun des pays du Caucase, toutes les parties concernées définissaient une perspective de stratégie régionale de coopération et d'intégration qui serait mise à disposition par la communauté internationale.
4. En outre, l'Assemblée rappelle son soutien à la Politique européenne de voisinage (PEV), exprimé dans sa Recommandation 1724 (2005) relative à cette question, et se félicite que les trois républiques du Caucase soient englobées dans cette Politique. Le Conseil de l'Europe contribue de manière importante à la mise en œuvre des plans d'action concernant les pays de la région.
5. L'Assemblée souligne que le règlement politique des conflits de la région, y compris ceux concernant le Haut-Karabakh, l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud, est certes nécessaire à tout progrès politique, économique et social supplémentaire de tous les pays du Caucase, mais il est impossible de leur garantir un avenir prospère et sûr sans une coopération et une intégration régionales. La coopération entre ces pays permettrait d'instaurer un climat de confiance propice au règlement des conflits et à la prévention de nouveaux conflits.
6. L'Assemblée est persuadée qu'une telle coopération régionale aboutissant à une intégration régionale est également nécessaire afin d'aider les pays du Caucase à surmonter le handicap que constituent la taille réduite de leurs marchés nationaux, les disparités de leurs ressources naturelles et les conditions géopolitiques difficiles caractérisées par leur situation géographique de zones de transit pour le pétrole et le gaz, leurs voisins politiques et les controverses résultant des disparités entre les agendas des principaux acteurs internationaux de la région. Elle est par conséquent convaincue que la communauté internationale devrait contribuer plus activement à l'instauration de conditions favorables à des pourparlers politiques et d'une coopération régionale promue par les institutions à l'issue de l'éventuelle réussite de ces pourparlers ou parallèlement à ceux-ci.
7. L'Assemblée a examiné attentivement le concept de Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est en vue d'en tirer les enseignements positifs et de concevoir un éventuel Pacte de stabilité pour le Caucase du Sud, en tenant compte des différences sensibles qui existent entre ces régions, notamment sur le plan géopolitique, et des problèmes particuliers qui s'y posent.
8. L'Assemblée n'ignore pas, en effet, que, même si le Caucase et les Balkans partagent beaucoup de points communs, ils présentent aussi d'importantes différences, les principales étant :
 - 8.1. les conflits gelés de la région, qui font obstacle à son développement démocratique, social et économique, n'ont pas encore engendré l'usure de la confrontation qui augmente l'attrait des règlements pacifiques et des compromis politiques ;
 - 8.2. les Etats du Caucase n'ont pas, pour l'instant, la perspective d'une adhésion à l'Union européenne ;
 - 8.3. la communauté internationale n'est pas en mesure de développer dans la région une présence suffisante pour que les décisions politiques soient conformes aux impératifs stratégiques de la sécurité régionale, même s'ils s'opposent aux agendas politiques nationaux à court terme ;
 - 8.4. la communauté internationale apparaît plus divisée sur le statut international et l'avenir politique de la région sont plus profondes que dans le cas des Balkans.

9. A l'évidence, l'instauration d'un Pacte de stabilité pour le Caucase du Sud nécessiterait le soutien entier et actif de tous les intéressés. Or, l'Assemblée note que ce concept ne recueille pas un appui suffisant de la part de toutes les parties concernées – les trois républiques du Caucase, mais aussi l'Union européenne, la Russie, la Turquie et les Etats-Unis. Les pays du Caucase ont le sentiment qu'il faut accorder la priorité à d'autres points, et notamment à la gestion des différents conflits gelés. Les acteurs internationaux ne sont pas encore prêts à promouvoir une politique commune dans la région, et se fient donc davantage aux instruments qu'ils peuvent utiliser dans le cadre de leurs relations bilatérales avec chacun des pays du Caucase.

10. Toutefois, l'Assemblée note également que malgré de telles réserves, personne n'exclut qu'une telle option soit valable si les conditions appropriées sont mises en place, si le fond du Pacte est suffisamment clair et s'il répond à la fois aux besoins en matière de stabilité et de sécurité dans le Caucase du Sud en tant que région et aux divers intérêts et préoccupations spécifiques des pays concernés (y compris les principaux acteurs internationaux).

11. Par conséquent, l'Assemblée considère qu'il est nécessaire :

11.1. de formuler les grands principes et les axes fondamentaux d'un Pacte de stabilité pour le Caucase du Sud afin d'offrir un point de départ à la suite des réflexions internationales ;

11.2. de proposer la convocation d'une Conférence internationale sur la sécurité et la coopération au Caucase du Sud (CISCCS) afin d'évaluer le potentiel d'un tel Pacte de stabilité et de proposer des encouragements et une assistance pour son éventuelle mise en valeur de la manière et au moment appropriés.

12. L'Assemblée considère également que la Conférence internationale susmentionnée devrait adopter le Pacte sous la forme d'une stratégie commune assortie d'une offre commune pour les Etats du Caucase, à laquelle contribueraient les acteurs internationaux. Cette stratégie commune devrait partir de l'identification d'intérêts communs à tous les peuples et pays du Caucase du Sud, avec la participation directe de leurs représentants légitimes. Cette solidarité d'intérêts – au nombre desquels figureraient manifestement des objectifs tels que la liberté, la sécurité, la prospérité et la dignité durables – devrait, une fois définie, permettre l'élaboration de projets communs destinés à assurer la sécurité par la démocratie pluraliste, et la stabilité par le développement durable.

13. L'Assemblée estime également que les projets communs qui constituent la substance de la stratégie du Pacte de stabilité devraient comporter des mesures visant à encourager et à faciliter l'intégration régionale sur la base de la communication, de la consultation, de la création d'un climat de confiance, de la coordination et de la coopération entre les acteurs du Caucase du Sud. Dans ce contexte, le Conseil de l'Europe pourrait mettre en oeuvre son savoir faire dans la promotion de programmes en faveur du respect et de la coexistence entre les ethnies, les cultures et les religions, et pour la mise en place d'une société civile et de partis politiques transcaucasiens.

14. Tant que l'Union européenne ne peut proposer aux pays du Caucase une perspective d'adhésion, elle devrait leur offrir, conjointement avec le Conseil de l'Europe, une assistance technique complète et un soutien financier généreux pour l'adoption et la promotion du modèle de l'Union européenne dans le Caucase du Sud. Dans un tel processus, la stratégie d'intégration de la région doit reposer sur les principes de la subsidiarité, de la solidarité, de la transparence et de la responsabilité. Elle doit parallèlement promouvoir la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes dans toute la région.

15. L'Assemblée est d'avis que le mécanisme du Pacte de stabilité doit comprendre trois "tables rondes" – une sur la sécurité, une sur l'économie et les affaires sociales et une sur la démocratie et les droits de l'homme – chargées d'identifier les priorités régionales à la lumière des priorités nationales et locales et de définir les programmes concrets nécessaires qu'il conviendra, en fonction de ces priorités, d'affiner suivant les domaines de compétences respectifs. Les divers programmes doivent tous viser la mise en place graduelle, à terme, d'un marché intérieur libre du Caucase du Sud, d'une union économique et monétaire du Caucase du Sud et d'un espace de sécurité, de liberté et de justice (y compris sociale) de la région, éventuellement complétés par une politique fiscale commune et une identité commune pour la défense.

16. L'Assemblée est persuadée qu'un Pacte de stabilité pour le Caucase du Sud doit réaffirmer le principe d'un retrait total des forces militaires étrangères du territoire d'un autre pays reconnu internationalement et proposer un mécanisme de mise en œuvre de ce principe. Le Pacte ne doit pas tenter d'identifier les conflits gelés existants ou d'imposer des solutions les concernant, mais doit créer un contexte favorable pour ceux qui sont chargés de les trouver, y compris par les programmes de confiance. De ce

point de vue, la CISCCS pourrait lancer un dialogue distinct, au format approprié, pour la négociation du retrait susmentionné des forces militaires étrangères, assorti de garanties internationales et de leur remplacement éventuel par des forces internationales de maintien de la paix sous le drapeau de l'ONU.

17. L'Assemblée a l'impression que le non-alignement des pays du Caucase du Sud à une alliance militaire politique et régionale tierce, autre que celle qu'ils pourraient souhaiter constituer ensemble, faciliterait la faisabilité et la durabilité de la paix, de la coopération et de l'intégration de leur région. Toutefois, cela ne saurait, ni ne devrait pas empêcher les pays du Caucase du Sud d'établir des partenariats économiques spéciaux, consolidés et élaborés avec des acteurs mondiaux ou régionaux tels que l'Union européenne. Il conviendrait, dans de tels partenariats, d'accorder le statut de nation la plus favorisée aux Etats qui auront contribué à la mise en place du Pacte de stabilité pour le Caucase du sud. De même, le développement du Pacte de stabilité devrait impliquer des engagements adéquats en matière d'équité et d'égalité des chances offertes aux parties intéressées par la libre circulation de marchandises dans la région.

18. Enfin, l'Assemblée recommande la création d'un Fonds international pour le Pacte de Stabilité pour le Caucase du Sud, alimenté par des dons publics et privés. Ce Fonds pourrait, et devrait, constituer l'instrument financier le plus important, le plus efficace et le plus transparent pour une mobilisation et une distribution cohérentes des moyens financiers nécessaires à la mise en oeuvre des programmes et des politiques lancés dans le cadre du Pacte et par ce dernier.

19. En outre, l'Assemblée décide de continuer de s'employer à faciliter la coopération régionale au niveau parlementaire et, en particulier :

19.1. de poursuivre les consultations au niveau parlementaire concernant l'instauration du Pacte de stabilité pour le Caucase du Sud et la faisabilité d'une Conférence internationale sur la sécurité et la coopération au Caucase du Sud ;

19.2. de progresser dans sa propre réflexion sur cette question ;

19.3. d'inviter ses commissions à renforcer leur coopération avec leurs homologues dans les trois républiques en vue d'organiser des manifestations régionales conjointes dans leur domaine de compétence ;

19.4. d'intensifier les programmes appropriés d'assistance parlementaire en faveur de la promotion d'un éventuel Pacte de stabilité pour le Caucase du Sud qui serait lancé en temps utile.

B. Projet de recommandation

1. Se référant à sa Résolution (2006) sur l'établissement d'un Pacte de stabilité pour le Caucase du Sud, l'Assemblée parlementaire réaffirme le rôle historique du Conseil de l'Europe dans l'amélioration de la bonne gouvernance, le renforcement de la démocratie et de la primauté du droit, la consolidation des normes en matière de droits de l'homme et l'amélioration de la protection des minorités nationales en Europe. L'Assemblée est convaincue qu'il convient que le Conseil joue un rôle similaire dans la mise en place d'un Pacte de stabilité pour le Caucase du Sud.
2. En conséquence, l'Assemblée parlementaire recommande au Comité des Ministres :
 - 2.1. d'examiner la possibilité d'instaurer un Pacte de stabilité pour le Caucase du Sud selon les orientations définies ci-avant ;
 - 2.2. d'examiner la possibilité d'organiser une Conférence internationale sur la sécurité et la coopération au Caucase du Sud, principalement chargée d'évaluer les besoins spécifiques et de réunir les conditions pratiques nécessaires au lancement d'un tel Pacte de stabilité d'un commun accord avec toutes les parties concernées ;
 - 2.3. d'inviter les autorités de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan et de la Géorgie à engager un débat politique sérieux à ce sujet dans leur pays respectif ;
 - 2.4. d'inviter tous les autres Etats membres à réfléchir à cette idée ;
 - 2.5. de consulter les autres acteurs internationaux, notamment l'Union européenne, sur l'instauration éventuelle du Pacte de stabilité ;
 - 2.6. d'encourager l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie à établir une coopération régionale, quel que soit le degré d'avancement des travaux sur le Pacte de stabilité ;
 - 2.7. en l'absence d'un Pacte de stabilité, d'élaborer un mécanisme en vue de l'établissement d'un dialogue permanent et d'un cadre international de coopération politique, économique et culturelle entre les pays de la région du Caucase du Sud ayant à l'esprit les principes et les buts mentionnés ci-avant ;
 - 2.8. d'intensifier les programmes et les activités d'assistance visant à promouvoir la démocratie, la primauté du droit et le respect des droits de l'homme, ainsi que le respect et le dialogue entre les ethnies, les cultures et les religions dans les pays concernés ;
 - 2.9. d'inviter ses Etats membres à contribuer à l'installation d'un climat et de conditions propices à la coopération régionale et aux pourparlers politiques, y compris par le soutien de vastes programmes de dialogue entre les peuples et des mesures de confiance, afin de mettre en place le cadre d'un règlement des conflits gelés et de promouvoir la coopération et l'intégration régionales.

C. Exposé des motifs, par M. Severin, rapporteur

I. INTRODUCTION

1. La stabilité démocratique, la sécurité et le bien-être de la région du Caucase du Sud sont dans l'intérêt non seulement de ceux qui sont directement concernés mais aussi des pays limitrophes. Le Conseil de l'Europe, qui rassemble d'une part l'ensemble des républiques du Caucase du Sud et d'autre part tous les autres pays européens, est particulièrement bien placé pour contribuer au processus visant à réaliser ces objectifs.

2. L'Assemblée parlementaire se montre préoccupée par la situation dans la région depuis le déclenchement des conflits armés. Plusieurs commissions dont la Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe, la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, la Commission des migrations, des réfugiés et de la population, la Commission culturelle et notamment la Commission des questions politiques, s'occupent de différents aspects de la situation dans la région. La recommandation la plus récente élaborée par ces commissions date de janvier 2005 (Résolution 1416). Par ailleurs, le Bureau a mis en place, en 2005, une commission ad hoc sur la mise en oeuvre de la Résolution 1416 (2005). La commission ad hoc a présenté un rapport au Bureau en janvier 2006¹ et envisage de prendre d'autres mesures visant à contribuer à l'instauration d'un climat positif autour des négociations.

3. L'inclusion des trois républiques caucasiennes dans la Politique européenne de voisinage (PEV) montre que l'Union européenne, après avoir manifesté pendant un temps un intérêt limité pour la région et des réticences à s'y engager davantage, a opté pour une participation active. Cette initiative laisse entrevoir la possibilité d'une avancée dans le règlement politique et sur la voie de la stabilité et de la croissance économique dans la région.

4. Il est évident que le règlement des conflits par la voie politique est une condition sine qua non du développement de la région. Toutefois, par anticipation du dénouement du processus de paix, la communauté internationale pourrait contribuer à installer le climat et réunir les conditions propices aux pourparlers politiques. Si la région et les pays de la région obtiennent certaines garanties ou du moins peuvent avoir une certaine idée de leur avenir, le processus de règlement des crises sera facilité.

5. C'est selon moi le bon moment pour aborder les problèmes de la région de façon globale et le Conseil de l'Europe, pour les raisons que j'évoquais ci-dessus, est bien placé pour mener à bien cette tâche.

6. Je propose ici d'examiner de plus près le concept d'un Pacte de stabilité qui a déjà été expérimenté dans les Balkans, en vue d'éventuellement s'inspirer de son expérience dans le Caucase du Sud. Il conviendra pour ce faire de tenir compte des points communs et des différences entre les Balkans et le Caucase du Sud.

7. La proposition de recommandation a été présentée en 2004 à l'initiative de M. Toshev (Bulgarie). M. Toshev, qui n'est plus membre de l'Assemblée parlementaire, était habituellement rapporteur sur le Pacte de Stabilité pour les Balkans. Il a dès le départ vu que cette initiative était une chance pour cette région en crise.

8. L'idée du Pacte de Stabilité pour le Caucase du Sud a été lancée pour la première fois lors du sommet d'Istanbul en novembre 1999 par les présidents Kocharian et Aliiev; elle a ensuite été réitérée par le président turc sortant, M. Demirel, en janvier 2000, et à nouveau par M. Kocharian en mars 2000. Toutefois, en raison d'objections soulevées par la Russie et l'Iran concernant divers aspects de ces propositions, celles-ci sont pour le moment restées lettre morte.

9. Par la suite, dans le rapport sur la PEV adopté en 2005, le Parlement européen s'est dit favorable à cette idée. Cela m'a encouragé, en tant que rapporteur pour l'Assemblée parlementaire, à creuser cette idée, qui, si elle recevait le soutien de deux assemblées, aurait plus de chances de s'imposer.

10. J'ai participé, au nom de l'Assemblée parlementaire, à l'audition organisée par le Parlement européen « Promouvoir la stabilité et la démocratisation dans nos pays voisins: quel est le rôle de l'Union européenne dans le Caucase du Sud? » tenue à Bruxelles le 22 février et ai par la suite proposé de poursuivre la réflexion lors de l'audition organisée par la Commission des questions politiques de l'Assemblée parlementaire avec la participation de représentants des trois pays concernés, de l'Union

¹ Voir Doc. AS/Bur/NK (2005) 02 rev. 2.

européenne et d'autres acteurs internationaux. Cette audition très instructive s'est déroulée à Bruxelles le 12 mai 2006 et ses conclusions ont servi de base au présent mémorandum.

11. Je n'exclue pas la possibilité que, à l'issue des discussions au sein de la Commission à l'occasion de la présentation de ce mémorandum, il m'apparaisse nécessaire de me rendre dans la région pour recueillir des informations complémentaires.

II. SITUATION ACTUELLE DANS LE CAUCASE DU SUD

i. *Conflits en cours et latents*

12. Plus de dix ans se sont écoulés depuis les accords officiels de cessez-le-feu qui ont mis fin aux conflits armés au Haut-Karabakh et en Abkhazie. Mais, ni dans un cas ni dans l'autre, un règlement politique n'est venu confirmer le cessez-le-feu. De la même manière, le conflit gelé auquel est en proie l'Ossétie du Sud rend la situation très instable. La menace d'un conflit règne dans la région toute entière, la tension est palpable et des incidents armés aux frontières se produisent quotidiennement.

13. Les développements intervenus depuis 2004 concernant le conflit majeur dans la région du Haut-Karabakh, et notamment ce qu'il est convenu d'appeler le processus de Prague, ont suscité un optimisme prudent. Bien que la dernière réunion des présidents Kochryan et Aliyev à Bucarest le 4 juin 2006 n'ait pas produit de résultats concrets, le simple fait que le dialogue ait été entamé à haut niveau constitue un signe positif ; il devrait recevoir tout le soutien international possible.

14. Parallèlement, en 2005 le gouvernement azerbaïdjanais a cependant quasiment multiplié par deux ses dépenses militaires par rapport à 2004. Le budget militaire de la Géorgie et de l'Arménie ont aussi été revus à la hausse. Pour les pays qui traversent une période difficile de construction de l'Etat ou de modernisation de la société et pour lesquels un développement économique durable est absolument nécessaire, il est évident que les dépenses militaires représentent un poids insupportable et que les conflits géopolitiques entravent le progrès économique et social.

ii. *Instabilité politique*

15. Tous les pays de la région souffrent du syndrome de l'Etat faible. Les institutions démocratiques et le principe de la primauté du droit présentent des insuffisances même si la situation en Géorgie s'est améliorée dans une certaine mesure au cours des dernières années.

16. En novembre 2005, des élections législatives se sont tenues en Azerbaïdjan et un référendum sur les amendements constitutionnels a été organisé en Arménie. D'après les résultats officiels, dans les deux cas, le parti au pouvoir a remporté le scrutin infligeant une cuisante défaite à l'opposition. Les allégations de fraude massive ont été largement corroborées par les observateurs internationaux, notamment ceux mandatés par l'Assemblée parlementaire.²

17. Les trois pays font l'objet d'une procédure de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.³ Les plans d'action de la PEV pour chacun des trois pays fixent des objectifs à atteindre dans le cadre du processus de démocratisation pour les années à venir ; le Conseil de l'Europe joue un rôle important dans leur mise en oeuvre.

iii. *Economie*

18. Les conflits latents et gelés, notamment le conflit du Haut-Karabakh, entravent le développement économique et social des deux pays. Aussi est-il difficile de demander aux pays engagés dans un conflit ou ayant des territoires occupés, de coopérer.

19. Grâce à l'augmentation rapide de la production pétrolière azerbaïdjanaise, l'augmentation du PIB devrait atteindre 27% cette année. La production de gaz à plus grande échelle débutera d'ici peu. Parallèlement à l'augmentation de la production, de nouvelles infrastructures énergétiques sont en cours de construction (oléoduc BTC, gazoduc BTE, chemin de fer BTK). Les recettes d'exportation du pays connaissent une progression fulgurante et l'importance stratégique de la région grandit de plus en plus. Les allégations de corruption massive, l'absence d'initiatives majeures visant à mettre l'afflux de ressources au

² Voir doc. 10751 (2005).

³ Voir docs. 10569 (2005), 10383 (2005) et 10163 (2004).

service du développement à long terme et l'incapacité manifeste du système politique à se réformer sont sources de préoccupation.

20. Le développement économique n'est pas aussi spectaculaire en Arménie, même si la situation s'est considérablement améliorée. Cependant, les blocus économiques imposés par l'Azerbaïdjan et la Turquie et l'absence de coopération au niveau régional ont entravé l'évolution naturelle de l'économie. La corruption est aussi un grave problème dans ce pays.

21. La Géorgie, avec l'aide du FMI et de la Banque mondiale, réalise d'importants gains économiques depuis 1995, permettant une augmentation du PIB et enravant l'inflation.

22. Les trois pays sont touchés par le phénomène du déplacement de population. L'Azerbaïdjan est l'un des pays au monde qui compte le plus grand nombre de réfugiés et de personnes déplacées par habitant. On compte 578 000 personnes déplacées à l'intérieur du pays et 8 606⁴ réfugiés, qui se trouvent dispersés dans l'ensemble du pays. L'Arménie compte 235 000 personnes réfugiés pour une population de 3,5 millions d'habitants. En Géorgie, le nombre total de personnes déplacées à l'intérieur du pays et de réfugiés s'élève à 237 000, pour une population totale de 5,5 millions d'habitants.

23. Outre tout cela, chaque pays de la région représente un marché bien trop petit pour attirer d'importants investissements étrangers. Ils sont également très dépendants de l'exploitation pétrolière ou de sa distribution, ce qui, à court terme, représente un atout mais devient généralement un handicap à long terme.

III. COMPARAISON DU PACTE DE STABILITE POUR LES BALKANS ET LE CAUCASE

24. Le Pacte de Stabilité pour les Balkans a été mis en place par l'Union européenne, en coopération avec des organisations internationales de premier plan intervenant dans la région. Le concept est le suivant : sous l'égide du Pacte de Stabilité, les pays concernés mettent sur pied des projets associant deux ou trois d'entre eux dans différents domaines (par ex. infrastructures, économie et développement social). Le Pacte de Stabilité n'a pas de fonds propres, son rôle consiste à rechercher d'éventuelles sources de financement et à rapprocher projets et donateurs.

25. En dépit de certaines critiques, il est communément admis que le Pacte de Stabilité contribue largement à l'intensification de la coopération régionale et au développement économique dans les Balkans.

26. Toutefois, même si le Caucase et les Balkans partagent beaucoup de points communs, ils n'en demeurent pas moins différents. Les Balkans sont au coeur de l'Europe alors que le Caucase se situe sur ses marges. Même si l'Europe s'implique davantage dans la région, elle ne restera que l'une des parties ayant des intérêts dans la région à l'instar de grands Etats comme la Russie, les Etats-Unis, la Turquie ou l'Iran.

27. Dans ce contexte, il convient de mentionner que l'"internationalisation" des Balkans occidentaux s'est opérée avant le lancement du Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud-Est. Les frappes de l'OTAN et la présence internationale en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo, ainsi que l'isolation internationale de la Serbie-Monténégro d'alors, pays le plus puissant de la région, ont créé un climat de désespoir et d'humilité qui, conjugué à la sensation d'une dépendance extérieure, ont fait accepter le projet du Pacte de Stabilité dans la région.⁵

28. Toutefois, la différence majeure entre les Balkans et le Caucase du Sud réside dans le fait que les conflits gelés dans le Caucase du Sud sont encore latents, ce qui favorise l'instabilité de la situation.

29. Par ailleurs, contrairement aux Balkans, la perspective de l'adhésion à l'Union européenne ne s'offre pas au Caucase. Cette perspective a joué un rôle important. Elle a clairement incité les gouvernements concernés à entreprendre des réformes et est à l'origine de la plupart des résultats obtenus dans le cadre du Pacte de Stabilité.

⁴ Tous les chiffres sont issus des statistiques du HCR de l'ONU (2004).

⁵ Malgré tout, il est apparu clairement au fil des ans qu'il n'existait pas de véritable sens de coopération et de sécurité dans le cadre d'un développement conjoint ; chacun s'est donc mis à chercher à faire valoir ses propres intérêts (l'adhésion de chacun à l'UE étant un objectif clairement affiché). Aujourd'hui, malgré le pacte de stabilité, les Balkans occidentaux poursuivent leur opération de démantèlement en de petits Etats et refuse une intégration régionale comme première étape de l'intégration européenne.

30. Paradoxalement, les Etats du Caucase n'ayant manifestement aucune perspective d'adhésion à l'UE, ils pourraient être amenés à considérer que la seule alternative qui s'offre à eux est l'intégration régionale pour échapper à une "satellisation" (devenir satellites d'une ou plusieurs puissances internationales).

31. En outre, d'autres instruments peuvent être utilisés et la Politique européenne de voisinage conçue pour le Caucase entend jouer ce rôle incitatif. Cette politique devrait proposer le « modèle de l'UE » comme une incitation et un objectif réalisable, puisque « l'adhésion à l'UE » n'est pas un objectif accessible ni réaliste.

32. En conclusion, le Pacte de Stabilité pour le Caucase devra être très différent du Pacte de Stabilité pour les Balkans, compte tenu de la situation particulière, de la géopolitique et des problèmes spécifiques de la région. Le Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud-Est pourra seulement servir de source d'inspiration, s'agissant des principes de base à imiter et des erreurs à ne pas renouveler.

IV. PROJET D'UNE VASTE REGION DE LA MER NOIRE

33. À diverses occasions, notamment lors de l'audition tenue à Bruxelles, le projet d'une vaste région de la mer Noire a été évoqué. L'idée de base de ce projet est de jumeler le Pacte de Stabilité pour le Caucase du Sud avec un projet similaire pour la région de la Mer Noire ou de créer un seul Pacte pour les deux régions.

34. Bien que séduisante, cette idée de projet commun est, à mon avis, utopique à ce stade. Cela ne signifie pas pour autant que l'on ne pourra pas y revenir plus tard. Pour l'heure, les deux régions ont des problèmes différents qu'il convient de traiter séparément.

35. Un autre argument que j'opposerais à ce pacte élargi est qu'il serait difficile d'envisager une véritable intégration d'une région aussi vaste, notamment si l'on tient compte du fait que les pays qui composent ces deux régions ont une place différente sur l'échiquier international et, partant de là, des perspectives et des priorités politiques différentes. Elles comprennent des membres de l'UE, des membres de l'OTAN, des membres de la CEI, des candidats à l'UE, des pays voisins de l'UE etc. Ces différences supposent forcément des stratégies et des ambitions politiques différentes.

36. Enfin, et ce n'est pas négligeable, on ne peut nier qu'une région aussi gigantesque pourrait être, et serait, perçue par les Etats-Unis comme un substitut de l'UE pour leurs projets similaires dans la région et par la Russie comme une nouvelle tentative de l'exclure de la région en créant une alliance locale hétérogène parrainée et contrôlée par l'UE.

V. ATTITUDE DES PAYS CONCERNES ET DES PRINCIPAUX ACTEURS INTERNATIONAUX

37. L'audition à Bruxelles a montré que toutes les parties concernées, impliquées ou ayant des intérêts particuliers dans le projet, semblaient pour le moment indifférentes voire opposées à l'idée de l'instauration d'un Pacte de Stabilité pour le Caucase du Sud.

38. L'Arménie soutiendra l'établissement d'un tel Pacte s'il n'affaiblit pas sa position par rapport au statu quo actuel ce qui signifie qu'aucune solution réelle de compromis n'est encore offerte.

39. Pour l'Azerbaïdjan, en revanche, la condition préalable est un règlement politique du conflit du Haut-Karabakh. Autrement dit, elle ne voit pas le Pacte comme une chance de régler le conflit. Lors de l'audition, le représentant azerbaïdjanais a déclaré sans ambages que seul le retrait de l'Arménie des territoires azerbaïdjanais permettrait d'envisager une coopération régionale.

40. L'intérêt que porte la Géorgie au Pacte est conditionné par son intégration avec l'OTAN et l'UE. Il est clair que la Géorgie ne souhaite pas renoncer à ses ambitions en matière d'intégration régionale et ne veut pas qu'il compromette son intégration aux structures internationales de son choix.

41. La position de la Russie est conditionnée par sa volonté clairement affichée de maintenir sa présence et sa position dans la région. Elle souhaite préserver ses alliances dans la région et n'accepterait certainement pas que le Pacte fasse de celle-ci une puissance rivale susceptible de limiter sa marge de manoeuvre dans la zone.

42. L'Union européenne ne considère pas vraiment le projet comme une amélioration de la politique de l'UE. Lors de l'audition à Bruxelles, le représentant de la Commission a déclaré qu'il n'y avait guère de

différences entre le projet du Pacte de Stabilité et ce que propose la PEV. Il faut cependant partir du principe que l'UE ne s'opposera pas à l'instauration du Pacte tant qu'il ne gêne pas la PEV ni ne fait double emploi avec elle. La PEV n'est malheureusement pas encore totalement définie. Elle est par ailleurs davantage basée sur une approche individuelle plutôt que régionale, ce qui n'est pas suffisant, loin s'en faut.

43. Les Etats-Unis seront favorables au Pacte du moment qu'il ne met pas un terme à leur expansion dans la région dans le cadre de l'OTAN et qu'il ne nuit pas à leur capacité d'intervention dans la région s'ils sentent leurs intérêts menacés.

44. La Turquie y sera favorable tant qu'il ne remet pas en question les revendications territoriales de son allié et ne limite pas la suprématie traditionnelle qu'elle partage avec la Russie dans la région de la Mer Noire (en tant que nation mandatée par la Convention de Montreux pour contrôler les détroits).

45. En conclusion, il est clair que toutes les parties impliquées n'approuvent pas la logique actuelle du Pacte. A partir de là, deux solutions existent : soit l'idée dans son ensemble est abandonnée, soit la logique du Pacte est modifiée. Pour ma part, je suis favorable à cette deuxième solution. Elle devrait selon moi être modifiée de manière à répondre à la fois aux besoins en matière de stabilité et de sécurité du Caucase en tant que région et aux diverses ambitions et craintes des pays concernés. Pour cela, il faut prendre en compte les intérêts de chacun des pays du Caucase (les laissant ainsi être les acteurs leur propre histoire) et des principales parties prenantes internationales (qui ont également des intérêts légitimes, du moins dans la mesure où l'on ne peut les ignorer).

VI. PRINCIPES DIRECTEURS POUR LE PACTE

46. Ayant donné un aperçu de la situation, je conclurai désormais de la manière suivante : la communauté internationale ne peut, et ne devrait pas, imposer un quelconque Pacte de stabilité aux pays du Caucase du Sud mais pourrait entreprendre de s'imposer à elle-même un Pacte de Stabilité pour ou concernant le Caucase du Sud. Il s'agirait ainsi d'une stratégie commune – assortie d'une offre commune – à laquelle différents acteurs internationaux contribueraient.

47. Cette stratégie commune devrait consister à encourager et faciliter l'intégration régionale sur la base de la théorie des cinq "C" – communication, consultation, confiance, coordination et coopération.

48. L'adhésion à l'UE ne pouvant être utilisée comme argument pour l'intégration régionale des pays du Caucase du Sud, il conviendrait d'utiliser celui du « modèle de l'UE ». L'UE devrait offrir un soutien généreux et sans réserve en vue de mettre en place dans le Caucase du Sud une « petite UE » sous la forme d'un Commonwealth transcaucasien ou sud caucasien.

49. Le Pacte de Stabilité doit s'appuyer sur une solidarité éprouvée des intérêts des pays du Caucase du Sud qui devrait permettre l'élaboration de projets communs destinés à assurer la sécurité par la démocratie et la stabilité par le développement. Cette approche permet de dépasser les différends culturels/interethniques, en faisant passer le débat du domaine irrationnel des confrontations identitaires au domaine rationnel de la satisfaction des besoins substantiels.

50. Les autres principes desquels devrait s'inspirer l'intégration régionale sont : la subsidiarité, la solidarité, la transparence et la responsabilité.

51. Par ailleurs, de manière à apaiser les conflits gelés ou latents, il faudra veiller à ne pas exacerber les tensions en déployant de nouvelles forces militaires dans la région mais s'attaquer aux causes profondes de ces conflits et créer un environnement propice à leur disparition. De la même manière, la neutralité militaire sera le mot d'ordre pour mettre fin aux conflits régionaux.

52. La logique du marché commun (y compris le libre jeu des forces du marché intérieur de l'UE) associée à un espace commun de justice, de sécurité et de développement, doit entraîner la disparition des conflits gelés en incitant les régions sécessionnistes à rejoindre le Commonwealth transcaucasien/sud caucasien (une fois que les facteurs extérieurs, apaisés par la neutralité de la zone, cesseront de promouvoir une politique de division régionale par le biais de leurs alliances locales).

53. Le Pacte devrait prévoir le retrait de forces militaires étrangères du territoire d'un autre pays reconnu internationalement, rappelant ainsi clairement qu'une coopération est impensable tant qu'un pays occupe le territoire d'un autre. Aussi le Pacte ne devrait-il rien imposer mais mettre en place un cadre pour une solution aux conflits gelés, notamment le conflit du Haut-Karabakh, en ouvrant une perspective d'après conflit. Selon moi, la mise en oeuvre du Pacte sous la forme d'un marché commun construit sur le modèle

européen devrait être la stratégie à utiliser pour sortir de la crise en Abkhazie et en Ossétie ; elle pourrait en outre donner une impulsion à la recherche d'une solution au conflit du Haut-Karabakh.

54. Le dernier point porte sur les principales propositions de mécanismes du Pacte. Nous devons à ce titre conserver les trois piliers ou tables rondes : sécurité – l'idée maîtresse est la neutralité militaire et politique de la région garantie par un accord international spécifique (les pays du Caucase ne feront partie d'aucune alliance militaire ou politique à laquelle l'un des trois principaux acteurs internationaux – USA, UE et Russie – n'appartient pas) ; économie – l'idée phare est de créer un marché libre caucasien intérieur, suivi d'une union monétaire et de mesures fiscales harmonisées, le tout conjugué à des investissements (avec le soutien de donateurs internationaux) destinés à la mise en oeuvre de programmes régionaux cohérents en matière d'énergie, d'agriculture, d'infrastructure et de protection de l'environnement ; démocratie – l'idée maîtresse est de mettre en place un système de décentralisation, de transfert de pouvoirs et de subsidiarité qui satisferait les mouvements autonomistes dans la région. (Bien entendu, l'assistance pour le respect des engagements du Conseil de l'Europe se poursuivra).

55. Enfin, il faut ajouter la création d'un Fonds international pour le Pacte de Stabilité pour le Caucase du Sud alimenté par des donateurs publics et privés. Le Pacte devrait peut-être être approuvé dans le cadre d'une conférence internationale sur le Caucase du Sud, organisée, pourquoi pas, par le Conseil de l'Europe ; les pays du Caucase devraient la voir comme une proposition et être libre d'y participer ou non. La mise en place d'une (sous) commission ad hoc de l'APCE chargée de préparer cette conférence internationale ou de promouvoir le Pacte de Stabilité pour le Caucase du Sud, pourrait et devrait être envisagée.

Commission chargée du rapport : Commission des questions politiques

Renvoi en commission : Renvoi 2970, 21.06.04

Projets de résolution et de recommandation adoptés à l'unanimité le 5 octobre 2006

Membres de la commission : M. Abdülkadir **Ateş** (Président), M. Konstantin Kosachev (Vice-Président) (remplaçant : M. Victor **Kolesnikov**), M. Zsolt Németh (Vice-Président), M. Giorgi Bokeria (Vice-Président), M. Miloš **Aligrudić**, Mme Birgir Ármannsson, M. Giuseppe Arzilli, M. Claudio **Azzolini**, M. Miroslav Beneš, M. Radu-Mircea Berceanu, M. Alexandër Biberaj, Mme Raisa Bohatryova, M. Luc Van den Brande, M. Lorenzo Cesa, M. Mauro Chiaruzzi, Mme Elvira Cortajarena, Mme Anna Čurdová, M. Noel Davern, M. Dumitru Diacov, M. Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Josette Durrieu, M. Mikko **Elo**, M. Joan Albert Farré Santuré, M. Piero Fassino (remplaçant : M. Pietro **Marcenaro**), M. Per-Kristian Foss (remplaçant : M. Vidar **Bjørnstad**), M. Jean-Charles Gardetto, M. Charles Goerens, M. Daniel Goulet, M. Andreas **Gross**, M. Jean-Pol Henry, M. Serhiy Holovaty, M. Joachim **Hörster**, M. Tadeusz **Iwiński**, M. Elmir Jahić, M. Miloš Jeftić, M. Oskars Kastēns, Mme Darja Lavtižar-Bebler, M. Göran **Lindblad**, M. Younal Loutfi, M. Mikhail Margelov, M. Tomasz Markowski (remplaçant : M. Andrzej **Grzyb**), M. Dick Marty, M. Frano Matušić, M. Murat **Mercan**, M. Jean-Claude Mignon, M. Marko Mihkelson, Mme Nadezhda Mikhailova, M. Aydin **Mirzazada**, M. João Bosco Mota Amaral, Mme Natalia Narochitskaya, M. Grygoriy Nemyrya, Mme Carina Ohlsson (remplaçant : M. Pär Axel **Sahlberg**), M. Theodoros Pangalos (remplaçant : M. Panagiotis **Skandalakis**), Mme Elsa **Papadimitriou**, M. Christos Pourgourides, M. Gordon Prentice (remplaçant : M. John **Austin**), M. Gabino Puche, M. Lluís Maria **de Puig**, M. Jeffrey Pullicino Orlando (remplaçant : M. Leo **Brincat**), M. Andrea **Rigoni**, Lord Russell-Johnston, M. Oliver Sambevski, M. Peter Schieder, M. Ingo **Schmitt**, M. Adrian **Severin**, Mme Hanne Severinsen, M. Samad **Seyidov**, M. Leonid Slutsky, M. Michael Spindelegger, M. Rainer Steenblock (remplaçante : Mme Marieluise **Beck**), M. Zoltán **Szabó**, Baroness Taylor of Bolton (remplaçant : Lord **Tomlinson**), M. Mehmet **Tekelioğlu**, M. Tigran **Torosyan**, M. José **Vera Jardim**, Mme Biruté Vesaitė, M. Varujan Vosganian, M. David **Wilshire**, M. Bart **van Winsen**, M. Wolfgang Wodarg, Mme Renate Wohlwend (remplaçante : Mme Doris **Frommelt**), M. Boris **Zala**, M. Krzysztof Zaremba (remplaçant : M. Karol **Karski**).

Ex-officio: MM. Mátyás Eörsi, Mats Einarsson,

N.B. : Les noms des membres qui ont pris part à la réunion sont imprimés en **caractères gras**

Chef du Secrétariat : M. Perin

Secrétaires de la commission : Mme Nachilo, M. Chevtchenko, Mme Sirtori-Milner, Mme Pieter, Mme Dadoun