

Le projet d'un Pacte de stabilité pour le Caucase du Sud évalué à la lumière de l'expérience du Pacte de stabilité de l'Europe du Sud-Est

Pierre Jolicoeur

Préparé pour le
Programme de recherche et d'information
dans le domaine de la sécurité internationale
Direction générale de la sécurité internationale

Juin 2002



Department of Foreign Affairs
and International Trade

Ministère des Affaires étrangères
et du Commerce international

Le projet d'un Pacte de stabilité pour le Caucase du Sud évalué à la lumière de l'expérience du Pacte de stabilité de l'Europe du Sud-Est

Pierre Jolicoeur

Préparé pour le
Programme de recherche et d'information
dans le domaine de la sécurité internationale
Direction générale de la sécurité internationale

Juin 2002

Dept. of Foreign Affairs
Min. des Affaires étrangères

AOUT 13 2002
AUG

Return to Departmental Library
Retourner à la bibliothèque du Ministère



Department of Foreign Affairs
and International Trade

Ministère des Affaires étrangères
et du Commerce international

64059285

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE	iv
SOMMAIRE	v
EXECUTIVE SUMMARY	vi
INTRODUCTION	7
 CHAPITRE 1 : Balkans et Caucase du Sud : similitudes et divergences	
1.1 Contexte géopolitique	9
1.1.1 Intérêts des puissances extérieures	9
1.1.2 Nature des conflits	10
1.1.3 État des processus de paix	11
1.1.4 Ressources pétrolières au Caucase du Sud	11
 1.2 Problèmes de stabilité	 12
1.2.1 Problèmes de la représentation de tous les groupes	12
1.2.2 Problèmes démographiques, populations déplacées, réfugiés	12
1.2.3 Problèmes de démocratisation	14
1.2.4 Barrières économiques à la reconstruction	15
1.2.5 Problèmes environnementaux	15
 1.3 Conclusion partielle	 16
 CHAPITRE 2 : Le projet d'un Pacte de stabilité pour le Caucase du Sud	
2.1 Présentation du projet	17
2.2 La résolution du conflit du Nagorno-Karabakh comme modèle et moteur de l'implantation du pacte	19
2.3 Évaluation sommaire du projet	19
Besoin de reconnaissance de tous les groupes impliqués	20
Biais occidental du projet	21
La « dimension sud »	22
Choix de l'OSCE comme structure de coordination	22
Rôle-clé du conflit du Nagorno-Karabakh	23
CCS – pré-requis ou résultat de la résolution des conflits ?	23
 2.4 Conclusion partielle	 24
 CHAPITRE 3 : Évaluation du PSCS à la lumière de l'expérience du PSESE	
3.1 Le PSESE	25
3.1.1 Division en tables	26
3.1.2 <i>Quick Start Package</i>	27
3.1.3 Processus de stabilisation et d'association	27
 3.2 Mise en pratique du PSESE : un bilan mitigé	 28
3.2.1 Réussites et réussites relatives	28
Meilleure coopération entre les acteurs régionaux	28

Ententes conclues grâce au Pacte	29
<i>Quick Start Package</i> : moyen efficace de financement ?	29
Rôle du PSESE dans la prévention de nouveaux conflits	29
3.2.2 Problèmes structurels	30
Une structure trop complexe	30
Le défi d'intégrer tous les acteurs locaux	30
3.2.3 Problèmes opérationnels	30
3.3 Leçons utiles pour le PSCS	31
Condition <i>sine qua non</i> : Résolution des conflits.....	31
Importance de faire participer tous les acteurs étatiques régionaux.....	31
Besoin d'un incitatif puissant	32
CONCLUSION	33
SIGLES ET ACRONYMES.....	35

PRÉFACE

Les vues et positions exprimées dans cette étude sont uniquement celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les vues et positions du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ou du Gouvernement du Canada.

Le Programme de recherche et d'information dans le domaine de la sécurité internationale (PRISI) de la Direction générale de la sécurité internationale a supporté financièrement la rédaction de cette étude.

Le Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international tient à remercier l'auteur de cette étude : M. Pierre Jolicoeur. Veuillez noter que son étude est ici présentée dans une version abrégée comparativement au texte originalement soumis.

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
125 Promenade Sussex
Ottawa, Ontario, Canada

SOMMAIRE

En mai 2000, le Centre for European Policy Studies (CEPS) a publié un rapport portant sur un projet de « Pacte de stabilité pour le Caucase du Sud (PSCS) ». De multiples façons, ce projet de pacte régional caucasien est inspiré du modèle du Pacte de stabilité de l'Europe du Sud-Est (PSESE). Une lecture attentive des deux pactes démontre, cependant, que les moyens prônés pour remédier à des problèmes similaires divergent considérablement. Dans le cas de l'Europe de Sud-Est, une structure complexe a été mise en place pour régler les questions pratiques, mais l'élément qui semble avoir le mieux contribué à développer une coopération régionale est la perspective d'une intégration à l'Union européenne. Inversement, la coopération régionale au Caucase devrait se développer par la création de toute pièce d'un organe régional, la Communauté du Caucase du Sud (CCS), qui serait une réplique locale de l'UE. Il n'est pas certain que cette CCS constitue à elle seule un incitatif assez puissant pour forcer les diverses parties à collaborer pour édifier ce projet d'avenir commun. Le potentiel stabilisateur des réserves pétrolières peut quant à lui augmenter la valeur de cette CCS, mais il reste difficile à évaluer. Les leçons apprises du PSESE indique que le PSCS devrait 1) être mis en place en l'absence de conflit non réglés; 2) impliquer tous les acteurs de la région; 3) comporter un incitatif puissant qui intéresse toutes les parties de la région; et 4) rendre cet incitatif atteignable seulement par une collaboration régionale.

EXECUTIVE SUMMARY

In May 2002, the Centre for European Policy Studies (CEPS) published a working paper entitled a « Stability Pact for the Caucasus ». In many ways, this proposal for a stability pact in the Caucasian region is modelled on the Stability Pact for South Eastern Europe. A careful analysis of these two pacts, however, reveals that the means proposed in order to resolve similar problems differ considerably. In the case of South Eastern Europe, a complex structure has been created to settle practical issues, but the key factor that seems to have contributed the most to regional cooperation is the prospect of integrating the European Union. Conversely, regional cooperation in the Caucasus should be developed by creating a regional body: the South Caucasus Community, which would reproduce the EU model at the local level. However, it is unclear that this South Caucasus Community will constitute in and of itself an incentive strong enough to make the parties collaborate in the making of this future common project. Petroleum resources may have a potentially stabilizing effect, but it is still hard to assess. Lessons learned from the Stability Pact for South Eastern Europe indicate that in order to succeed the Stability Pact for the Caucasus should 1) be put in place only in the absence of unresolved conflicts; 2) involve all the actors in the region; 3) include a strong incentive that will interest all the parties in the region; and 4) make the incentive achievable only through regional cooperation.

INTRODUCTION

En mai 2000, le Centre for European Policy Studies (CEPS) a publié un rapport portant sur un projet de « Pacte de stabilité pour le Caucase du Sud (PSCS)¹ ». Après une tournée dans la région caucasienne et maintes consultations auprès de représentants de gouvernements et de groupes sécessionnistes locaux, un supplément à ce pacte fut publié à l'automne 2000². Cette initiative constitue une des propositions les plus sérieuses de stabilisation de l'ensemble caucasien et représente un des rares efforts de consolidation de la paix au Caucase perçu positivement par presque tous les acteurs de la scène régionale, tant les États caucasiens, les puissances voisines ou les républiques sécessionnistes.

De multiples façons, ce projet de pacte régional caucasien est lié à celui de Pacte de stabilité de l'Europe du Sud-Est (PSESE). Vu leur situation historique, politique et économique similaire, les deux régions couvertes par les deux pactes sont souvent traitées comme des ensembles comparables. Les similitudes entre les Balkans et le Caucase sont en effet nombreuses : il s'agit de deux régions multiethniques complexes, en transition vers une économie de marché et ayant vécu de nombreux conflits violents. Les deux régions se situent en périphérie de l'Union européenne (UE) et la plupart des nouveaux États indépendants (NEI) de ces deux régions s'est politiquement engagée dans une éventuelle intégration à l'UE.

Dans les deux cas, le même organisme – le CEPS, un *think tank* établi à Bruxelles, – alimente en réflexions les efforts de stabilisation. Les deux pactes sont également comparables à d'autres égards : tous les deux adoptent une approche régionale intégrée, multilatérale et multisectorielle; leur but est d'atteindre une stabilisation durable de la région dans ses dimensions politique, économique et sociale ; et ils cherchent à maximiser les résultats des initiatives d'acteurs locaux, d'acteurs extérieurs et des initiatives conjointes³.

Malgré ces similitudes, les deux pactes présentent des différences importantes⁴. L'existence concrète du PSESE, depuis le 10 juin 1999, constitue la différence la plus évidente par rapport au PSCS, qui n'existe qu'à titre de projet sur papier. De façon générale, le PSCS est beaucoup plus ambitieux. Cela se traduit par le fait que la structure supra-étatique chargée d'encadrer le processus de stabilisation n'est pas la même pour les deux pactes. Une fois un minimum de stabilité régionale atteint, le PSESE vise à intégrer les États du Sud-Est européen à l'UE, comme garante de la stabilité régionale. Le PSCS cependant vise en première ligne à résoudre les conflits caucasiens en intégrant les acteurs de la région dans une superstructure régionale caucasienne, une Communauté du Caucase du Sud (CCS). Cette communauté, qui

¹ Michael Emerson, Nathalie Tocci, *A Stability Pact for the Caucasus*, Bruxelles : CEPS, Working document no 145, mai 2000. <<http://www.ceps.be/Pubs/2000/Caucasus/ndc/Newdeal.htm>>.

² Michael Emerson, Nathalie Tocci et Elena Prokhorova, *A Stability Pact for the Caucasus in Theory and Practice – A Supplementary Note*, Bruxelles : CEPS, Working document no 152, novembre 2000. <<http://www.ceps.be/Pubs/2000/wd/152/supnote.htm>>.

³ Michael Emerson, principal promoteur du PSCS, identifie ces caractéristiques dans son texte « On the Forming and Reforming of Stability Pacts : from the Balkans to the Caucasus », *Europa South-East Monitor*, 23 mai 2001, <<http://www.ceps.be/Pubs/SEEMonitor/Monitor23.htm>>.

⁴ Certains auteurs affirment même que les deux pactes n'ont rien à voir l'un avec l'autre : « [The use of the concept of 'pact'] was confusing misnomer anyway, since the CPS [Caucasus Stability Pact] proposal has nothing in common

serait une réplique locale du modèle de l'UE, reste à être créée de toute pièce. Ici le rôle de l'UE n'est pas celui de garante de la stabilité, mais celui de modèle à imiter. Viennent s'ajouter d'autres divergences qui tiennent aux facteurs contextuels et géopolitiques spécifiques à chacune des deux régions, facteurs auxquels doivent être adaptés les deux pactes de stabilité et qui limitent la possibilité de comparer le PSESE au PSCS. Toutes ces raisons expliquent le peu d'études comparatives portant sur ces deux pactes.

Les concepteurs du PSCS s'étant partiellement inspirés du PSESE, une évaluation des expériences de ce dernier constitue néanmoins un excellent point de repère pour évaluer les chances de succès d'un éventuel PSCS, d'autant plus que les acteurs caucasiens font expressément référence au PSESE⁵. Au-delà d'une simple comparaison entre les deux pactes, nécessairement limitée étant donné la nature différente des deux projets, l'objectif de ce rapport est de tirer des leçons du PSESE qui sont pertinentes pour un éventuel PSCS.

Le présent rapport se divise en trois parties. La première partie fait état des principales similitudes et divergences entre les régions touchées par les deux pactes sous étude dont doivent tenir compte les concepteurs des deux pactes. La deuxième partie est consacrée au projet du PSCS. Il s'agit d'analyser le projet en soi afin de vérifier dans quelle mesure le PSCS constitue une réponse adéquate aux problèmes spécifiques de la région caucasienne. Dans la troisième partie, le projet du PSCS sera évalué à la lumière de l'expérience du fonctionnement du PSESE. Un bilan sommaire des activités, des succès et des échecs de ce dernier pacte permettra de tirer des leçons pour l'élaboration et l'éventuelle mise en place d'un pacte de sécurité caucasien.

with the Balkan Stability Pact ». Voir Robert Cutler, « The Key West Conference on Nagorno-Karabakh : Preparing Peace In the South Caucasus? », *Foreign Policy in Focus*, avril 2001. <<http://www.foreignpolicy-infocus.org>>.

⁵ Nathalie Tocci, une co-auteure du PSCS, fait état de l'hésitation à propos du choix d'un titre pour le projet. C'est finalement le terme de « pacte de stabilité » qui a été retenu car les dirigeants du Caucase consultés désignaient le projet en ces termes et le comparaient justement au PSESE, malgré ses différences évidentes. Voir Nathalie Tocci, « The Stability Pact Initiatives : Reactions and Perspectives », *Conférence : L'Europe et le Caucase du Sud / Europe and the South Caucasus*, Bakou, 11 juin 2001.

I - Balkans et Caucase du Sud : similitudes et divergences

Lorsque l'on discute des modalités d'un possible arrangement de stabilité pour le Caucase, il pourrait être tentant de prendre le format déjà existant du PSESE et de l'ajuster aux besoins actuels de la région caucasienne, située juste de l'autre côté de la mer Noire. Les commentateurs politiques dépeignent d'ailleurs souvent les deux régions dans les mêmes termes, les comparaisons générales – voire superficielles – entre leur complexité et leur instabilité respectives sont fréquentes. En revanche, les spécialistes de ces régions, dont les auteurs du projet de PSCS, insistent beaucoup sur le caractère distinct des deux régions.

1.1 Contexte géopolitique

1.1.1 Intérêts des puissances extérieures

Les frontières politiques ne correspondant pas aux frontières ethniques, linguistiques ou culturelles, les NEI issus de l'ex-Yougoslavie et de l'ex-URSS ont souvent pour voisins des États dont la population comporte des groupes ethniques qui sont également présents dans l'un ou l'autre des NEI. On peut cependant constater que le phénomène d'un « opportunisme nationaliste » cherchant à transformer les frontières au profit de son propre groupe ethnique, fréquent chez les NEI, est pratiquement absent chez leurs voisins. Plutôt que de chercher à profiter de cette instabilité pour étendre leur propre territoire, les pays voisins cherchent avant tout à stabiliser leurs frontières avec les NEI, craignant leur propre déstabilisation. Tous les États voisins des NEI ont jusqu'à maintenant plaidé pour un maintien des frontières sans autre modification que le « démembrement à un premier niveau » des fédérations.

Hormis ce point commun, l'attitude des États avoisinant les deux régions sous étude ainsi que l'intérêt que la communauté internationale porte aux Balkans et au Caucase ne sont pas les mêmes. L'ex-Yougoslavie est entourée d'États qui partagent une volonté de résoudre les conflits et qui cherchent à parvenir à une « détente régionale ». Inversement aux pays de l'ESE, le Caucase du Sud est entouré de voisins – l'Iran, la Turquie et la Russie – qui entretiennent des liens historiques avec la région et rivalisent pour maintenir ou étendre leur influence sur la région. Cette lutte d'influence régionale se manifeste notamment par le développement de liens culturels, économiques et militaires.

Même si le Caucase du Sud ne fait plus partie de l'Union soviétique, la moitié Nord du Caucase est située sur le territoire de la Fédération de Russie. Cette dernière a d'ailleurs montré à plusieurs reprises son opposition aux interventions occidentales au Caucase du Sud, considéré comme faisant partie de son « étranger proche ». Elle s'inquiète de voir les États caucasiens développer des partenariats avec l'OTAN ou de voir s'implanter les États-Unis dans la région par le biais de l'exploitation de pétrole de la mer Caspienne.

Au-delà des voisins immédiats, l'intérêt de la communauté internationale est également beaucoup plus grand pour l'ESE que pour le Caucase. Ceci s'explique en grande partie par le fait que les crises balkaniques affectent plus rapidement et plus massivement les États de l'UE que ne le font celles du Caucase (par exemple par l'arrivée massive de réfugiés). L'existence d'un grand nombre de processus et

d'initiatives visant à stabiliser la région balkanique constitue un bon indicateur du plus grand engagement de la communauté internationale à l'égard de cette région.

Hormis les actions de la Russie, l'implication de la communauté internationale dans les processus de paix du Caucase est restée plutôt timide. L'internationalisation des problèmes caucasiens a néanmoins parfois compliqué plutôt que facilité la négociation entre les parties belligérantes. En effet, la multiplication des initiatives de paix multilatérales (OSCE, ONU) ou unilatérales (Russie, Iran, États-Unis etc.) nuit à l'efficacité de l'intervention de la communauté internationale, car elle offre aux belligérants la possibilité de « magasiner le cadre de négociation » qu'ils jugent le plus approprié à leurs besoins. Ceci, avec le manque de volonté politique des protagonistes, constitue un des principaux facteurs explicatifs du gel des processus de paix.

1.1.2 Nature des conflits

Les nombreux conflits qui se sont développés au cours de la dernière décennie constituent sans aucun doute le facteur de déstabilisation le plus important pour les deux régions. Il est toutefois important de distinguer la nature des conflits des régions sous étude, puisqu'il s'agit de la caractéristique concernant laquelle les différences sont les plus notables entre les deux régions. Au Caucase du Sud, les conflits armés sont tous des guerres d'indépendance menées par des entités politiques qui existaient à l'époque soviétique. Malgré leur différence de statut avec les RSF, ils partageaient avec elles l'objectif de se désenclaver, de mettre un terme à leur isolement et de développer leur reconnaissance internationale⁶. Au moment où les États caucasiens déclaraient leur indépendance, toutes les sous-régions qui possédaient une structure de gouvernance autonome dans le régime précédent sont entrées en conflit avec leur gouvernement central respectif, sur le partage des compétences. Pour les autres structures autonomes, les conflits se sont exprimés par les armes et ont tous été provoqués par une déclaration unilatérale de modification de statut constitutionnel – parfois par l'État d'origine qui a révoqué l'autonomie à cette entité, parfois par l'entité qui a déclaré son indépendance.

Dans les Balkans, le cas du Kosovo est celui qui se rapproche le plus de cette figure de cas. La seule autre région qui possédait une forme d'autonomie dans le régime précédent est la Voïvodine, où les tensions semblent contenues pour l'instant. Les autres conflits des Balkans résultent davantage du refus des autorités fédérales, dominées par des nationalistes serbes, de voir s'accomplir le démembrement de la Yougoslavie au premier niveau (chronologiquement : en Slovénie, en Croatie et en Bosnie). Pour les minorités des NEI ex-yougoslaves, il n'a jamais été clairement question de guerre d'indépendance. Ces minorités nationales sont soit entrées en guerre pour conquérir un territoire en vue de le fusionner avec « l'État voisin constituant le foyer principal de leur groupe ethnique » (Serbes de Croatie, Serbes de Bosnie, Croates de Bosnie), une sorte d'irréductibilisme, ou pour se protéger face à l'agression d'un autre groupe, réelle ou anticipée.

⁶ Edmund Herzig, *The New Caucasus, Armenia, Azerbaijan and Georgia*, Londres: Royal Institute of International Affairs, 1999, pp. 6-15.

1.1.3 État des processus de paix

On peut dire de façon schématique que les conflits des Balkans sont terminés, ou contenus par un accord, tandis que les conflits caucasiens sont gelés. En effet, sans être nécessairement parvenues à l'harmonie, les parties conflictuelles dans l'ESE ont cessé de se combattre et ont contracté des accords de paix. Les conflits au Caucase ont cependant toujours cours. Des cessez-le-feu ont été signés au milieu des années 1990 mais les négociations piétinent depuis et risquent à tout moment de renaître de leurs cendres.

Les conflits de l'Abkhazie, de l'Ossétie du Sud et du Nagorno-Karabakh, pour nommer les plus importants d'entre eux, forment un réseau d'interactions complexe. Un développement des opérations militaires ou une avancée dans le processus de négociation chez les uns se traduit nécessairement par des répercussions chez les autres. Les trois républiques sécessionnistes vivant dans le même flou juridique, chacune semble attendre de voir le contenu de l'accord que les autres pourront négocier avec leur État d'origine respectif. Aussi, si certains problèmes sont spécifiques à chacun des conflits, et demanderait une réponse particulière, la région caucasienne dans son ensemble ne pourra retrouver une stabilité et une sécurité que si les solutions proposées tiennent compte à la fois de chacun de ces conflits.

1.1.4 Ressources pétrolières au Caucase du Sud

La présence de ressources naturelles, de pétrole en particulier, est un facteur qui peut compenser un certain manque d'intérêt de la communauté internationale pour cette région. De ce point de vue, le Caucase du Sud recèle un avantage considérable sur la région de l'ESE. L'exploitation du pétrole nécessite une contribution des investisseurs internationaux, ce qui offre la perspective d'importants subsides et d'une entrée continue de devises dans la région.

La croissance de l'exploitation du pétrole de la mer Caspienne et son acheminement vers les marchés occidentaux⁷ touche non seulement l'Azerbaïdjan, mais l'ensemble du Caucase à cause notamment du choix des voies de transfert qui est devenu un enjeu extrêmement politisé dans la région. Ces considérations se font parfois au détriment de la logique économique qui veut que les voies choisies soient les moins chères à exploiter.

Les compagnies préfèrent financer ou doivent le faire selon les dispositions législatives américaines, la construction d'oléoducs ou de gazoducs qui contournent les zones d'instabilité ou les régions jugées inacceptables. De plus, l'exploitation des ressources pétrolières et gazières de la mer Caspienne mène à un débat juridique entourant le statut de la mer Caspienne – est-ce un lac ou une mer? – qui divise les États riverains en deux camps et qui comporte d'importantes implications pour la stabilité régionale⁸. S'il s'agit d'un lac, les États riverains doivent se partager les fruits de son exploitation équitablement. La Russie et l'Iran, qui auraient les secteurs les plus défavorisés, privilégient cette position.

⁷ Voir Netherlands Economic Institute, *Evaluation of the Tacis Interstates Programme in Environment*, Unité d'évaluation pour le Service conjoint pour les relations extérieures de la Commission européenne, 30 septembre 2000, <<http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/reports/tacis/951553.pdf>>.

⁸ Lester W. Grau, « Hydrocarbons and a New Strategic Region: The Caspian Sea and Central Asia », *Military Review*, vol. 81, no 3, mai-juin 2001, pp. 17-26, <<http://www-cgsc.army.mil/milrev/English/MayJun01/PDF/grau.pdf>>.

Si, par contre, il s'agit d'une mer, le droit de la mer s'appliquerait qui prévoit une division du bassin en secteurs d'exploitation. Il s'agit de la position défendue par l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan et le Turkménistan, mieux pourvus.

1.2 Problèmes de stabilité

1.2.1 Problèmes de la représentation de tous les groupes

Depuis le dix-septième siècle, la forme dominante de l'organisation sociale est un système d'États. Dans un tel système, les groupes ethniques ou autres formes de groupes pour qui la protection des droits collectifs est important aspirent à une certaine forme de participation au pouvoir national. Or, après le mouvement des indépendances de 1991, les « groupes titulaires »⁹ ont accaparé les leviers du pouvoir dans leur capitale respective et n'ont pas permis l'accès aux structures de l'État aux groupes minoritaires. Certains ont parfois même développé une politique ouvertement xénophobe à l'endroit des autres groupes. Le soudain accès à l'indépendance de certaines nations titulaires est ainsi perçu par les autres groupes présents sur le terrain comme une injustice, voire un processus inachevé de l'émancipation des peuples de ces régions.

Plusieurs arrangements peuvent permettre la cohabitation entre différents groupes au sein du même État, que ce soit par le partage du pouvoir, par le développement d'une autonomie, régionale ou culturelle, ou par le développement de mécanismes d'établissement de la confiance qui permettent d'augmenter le sentiment de sécurité des différents groupes en présence. Chacune à leur façon, ces approches visent à établir une forme démocratique de gestion des différends et introduisent des mécanismes d'accessibilité au pouvoir ouverts à tous les groupes significatifs d'une société. Pour éviter qu'un tel arrangement démocratique ne se transforme en une dictature de la majorité, il est nécessaire que le régime fonctionne sur les bases d'un État de droit, où tous les citoyens sont également protégés devant la loi. Dans ce contexte où les droits individuels sont protégés, les droits collectifs devraient l'être naturellement. Rarement la séparation est perçue comme une solution, car il se trouve toujours d'autres minorités sur un territoire, ce qui est particulièrement dans les Balkans ou au Caucase. Derrière chacune de ces approches, se dégage un principe général selon lequel tous les groupes significatifs doivent avoir une voix dans les prises de décision, i.e. qu'ils aient accès au pouvoir et que le maintien d'une certaine autonomie soit préservée. Toutes plaident pour une certaine décentralisation des structures de l'État, souvent dans un arrangement de type fédéral.

1.2.2 Problèmes démographiques, populations déplacées, réfugiés

Le phénomène des réfugiés touche une importante proportion de la population, au point de constituer un nouveau facteur d'instabilité. Il reste, à l'heure actuelle, près de 1.3 millions de réfugiés et

⁹ Par « groupes titulaires », nous entendons les groupes ethniques s'étant fait nominalement attribuer un territoire, qui porte leur nom, où ils sont généralement majoritaires à l'époque de l'organisation administrative de l'URSS et de l'ex-Yougoslavie.

personnes déplacées dans les Balkans¹⁰. Au Caucase du Sud, on compte près de 1.4 millions de réfugiés et de personnes déplacées¹¹. Si on compare ces chiffres à ceux de 1999 (voir tableau 1), on observe un mouvement significatif de retour de réfugiés en ESE, inversement au cas du Caucase, où ces migrants forcés ne retournent qu'au compte gouttes.

Tableau 1 : Population réfugiée et population déplacée en Europe du Sud-Est et au Caucase du Sud à la fin de 1999¹²

PAYS	RÉFUGIÉS	RÉFUGIÉS RETOURNÉS	PERSONNES DÉPLACÉES	PERSONNES DÉPLACÉES RETOURNÉES	TOTAL
Arménie	296 200	10	-	-	296 210
Azerbaïdjan	221 600	-	569 600	-	791 200
Géorgie	5 200	1 800	278 500	590	284 090
Total Caucase du Sud	522 000	1 010	848 100	590	1 371 500
Albanie	3 900	-	-	-	3 900
ARYM*	21 200	-	-	-	21 200
Bosnie-Herzégovine	65 600	161 000	809 500	73 000	1 109 100
Croatie	28 400	35 500	52 400	63 600	179 900
Slovénie	4 400	-	-	-	4 400
Yougoslavie	500 700	755 500	234 900	168 900	1 660 000
Total ESE	624 200	952 000	1 096 800	305 500	2 978 500

Source des statistiques : *Refugees and Others of Concerns to UNHCR: 1999 Statistical Overview*, Genève : UNHCR, juillet 2000, 132 p. ou <<http://www.unhcr.ch>>. * On estime que les combats dans l'ARYM en 2001 ont poussé 81 000 Albanais à se réfugier au Kosovo. Ces chiffres doivent s'ajouter aux données du tableau. Voir « Demand grows for follow-on proposals », *Economist Intelligence Unit: Viewswire*, 11 septembre 2001, <<http://www.viewswire.com>>.

Pour les deux régions, les difficultés liées au retour de ces populations dans leur pays d'origine sont similaires et tiennent en partie à des questions de logistique et de protection des groupes concernés. Par ailleurs, ces difficultés se trouvent accrues par le fragile équilibre ethnique qui se trouve rapidement modifié, eut égard aux nombres impliqués et le risque qu'un retour massif suscite ou ravive des tensions. Si ces difficultés du retour des réfugiés et personnes déplacées sont similaires d'une région à l'autre, on

¹⁰ Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNCHR) « The Balkans What next? », *Refugee*, no 124 (octobre 2001). Voir aussi UNCHR, *Europe du Sud-Est*, 2001, 4 p. disponible à : <<http://www.unhcr.ch/french/fdrs/ga2001/overseeu.pdf>>.

¹¹ Chiffre qui augmente à deux millions si l'on tient compte du Caucase du Nord. Voir le chapitre 8 du UNHCR, *The State of the World's Refugees 2000*, Oxford : Oxford University Press, 2001. Disponible à : <<http://www.unhcr.ch/pubs/sowr2000/sowr2000toc.htm>>.

¹² Ces statistiques sont toutefois incomplètes car elles ne tiennent pas compte de la provenance des réfugiés, mais seulement de leur pays d'asile. S'il est vrai que la presque totalité des réfugiés recensés proviennent d'un pays voisin, ce qui est un indicateur de l'instabilité régionale, ceux qui ont quitté la région ne sont pas inclus dans ce tableau. Par exemple, l'Allemagne avait près d'un million de réfugiés (975 500), dont une grande partie provient de l'ESE, sur son sol en 1999.

observe toutefois une importante différence dans la proportion du retour effectué jusqu'à présent. Ceci est essentiellement attribuable à l'état non réglé des conflits au Caucase.

1.2.3 Problèmes de démocratisation

Dans les États de l'ESE, une démocratie relative semble s'installer dans la région avec le renouvellement des élites dirigeantes de façon relativement harmonieuse. Dans les régions sous tutelle internationale – en Bosnie (novembre 2000) et au Kosovo (novembre 2001) –, les élections sont tenues sans trop d'irrégularités. Même les régimes les plus autoritaires ont vu changer leurs dirigeants pacifiquement. La Croatie et la Yougoslavie collaborent désormais (modérément) aux enquêtes du Tribunal pénal international sur l'ex-Yougoslavie et y ont commencé à y transférer des criminels présumés, même si cette « collaboration » n'est pas aisée, vu les nombreuses réticences exprimées à l'endroit de cette institution. Ces changements en Yougoslavie et en Croatie sont plus spectaculaires que ceux observés au Kosovo ou en Bosnie puisqu'il s'agit d'États souverains et que l'influence de la communauté internationale y est moindre.

Pour leur part, tous les États caucasiens sont aux prises avec des irrégularités plus ou moins massives lors de la tenue d'élections. Ainsi, selon différents rapports de commissions internationales, toutes les élections tenues en Azerbaïdjan ont été entachées d'importantes irrégularités. Par ailleurs, l'OSCE rapporte que les campagnes législatives d'octobre et novembre 1999 en Géorgie paraissaient acceptables, malgré un manque de transparence dans la loi électorale et des irrégularités.

Les États caucasiens n'ont pas permis le développement de médias indépendants, et leur population manque d'information sur les enjeux environnementaux, sociaux et politiques. Au-delà de la censure politique, cette situation cache l'émergence de nouveaux problèmes, comme celui du trafic humain¹³. Si le processus de démocratisation semble bien entamé dans les pays de l'ESE, il reste bien plus de chemin à parcourir à cet égard au Caucase.

Tous les États caucasiens souffrent d'une grande instabilité politique intérieure qui nuit tant aux relations avec les voisins qu'aux négociations dans les processus de paix. Par exemple, la situation politique arménienne est restée relativement stable jusqu'en 1998, mais les dernières élections législatives, tenues en mai 1999, ont eu pour résultat un gouvernement minoritaire. L'instabilité politique en Arménie a culminé, le 27 octobre 1999, lorsqu'un tireur a pénétré dans l'Assemblée législative, tuant le Premier ministre et d'autres personnalités politiques. Cette tuerie est survenue au moment où, pour la première fois, il semblait y avoir de réels progrès dans les négociations de paix à propos du Karabakh. Le processus de paix s'est ainsi trouvé bloqué et le gouvernement considérablement affaibli.

Pour sa part, l'Azerbaïdjan a connu, pendant sa courte indépendance, trois présidents et a vécu plusieurs coups d'État et tentatives de coups d'État. La Géorgie a, quant à elle, vécu une totale instabilité

¹³ « Joint study on trafficking in human beings published in Armenia », *OSCE: Press Release*, 14 novembre 2001, <http://www.osce.org/news/generate.php3?news_id=2143>; « Trafficking in human beings: Stability Pact Task Force steps up its efforts », *OSCE Media Advisory*, 23 avril 2001; « Trafficking in Kosovo - some case studies », *OSCE*, <http://www.osce.org/odhr/features/trafficking_kosovo_2/>.

au début des années 1990 et une stabilité relative durant la seconde moitié de la décennie, au cours de laquelle le Président Chevardnadzé a survécu à plusieurs tentatives de coup d'État.

1.2.4 Barrières économiques à la reconstruction

Le retour à une certaine stabilité en ESE et au Caucase doit également conjuguer avec de nombreux problèmes à caractère économique. Nombreux sont ceux qui établissent une interdépendance entre les conflits interethniques et l'échec des efforts de ces États dans leurs réformes économiques. Tant que les économies de ces régions seront aussi précaires, les tensions resteront élevées et les frontières seront remises en question. Les économies de ces États présentent certes d'importantes différences entre elles, mais, ultimement, elles font toutes face à des difficultés similaires liées à la faiblesse des États et de leurs institutions, au déséquilibre des échanges commerciaux, au faible apport en capitaux étrangers, au développement d'une importante économie parallèle qui prive les États de revenus considérables.

Par ailleurs, dans l'ESE, le commerce entre les NEI est toujours faible, mais les voies de communication s'ouvrent progressivement, contrairement au Caucase où les voies de communication et de commerce restent particulièrement bloquées¹⁴. Sur les 3000 kilomètres de frontières internationales au Caucase, seule la frontière de 9 km entre la Turquie et le Nakhitchevan, enclave de l'Azerbaïdjan, est « réellement amicale »¹⁵. Pour le reste, les frontières constituent davantage une ligne de tension qu'un lien entre États. L'Arménie et l'Azerbaïdjan sont encore techniquement en guerre; la Turquie, par solidarité avec l'Azerbaïdjan, a mis en place un blocus contre l'Arménie et la Russie bloque occasionnellement sa frontière avec la Géorgie et l'Azerbaïdjan. D'autres tensions sont perceptibles entre la Géorgie et l'Arménie, l'Iran et l'Azerbaïdjan. Même lorsque les États ont développé certains liens politiques, tels la Géorgie et l'Azerbaïdjan, les liens terrestres ne sont pas facilités pour autant.

1.2.5 Problèmes environnementaux

Au Caucase comme dans les Balkans, la politique est bien souvent dominée par des groupes qui ont d'autres priorités que celle de l'environnement. Le secteur privé encore faible est constitué de gens d'affaires issus des anciennes entreprises d'État qui ont prospéré en exploitant les ressources naturelles sans considération pour l'environnement. La société civile et les ONG environnementales ne sont pas encore bien implantées dans ces régions et ont très peu d'influence sur les autorités politiques.

Dans les deux régions, le régime communiste a légué un environnement dévasté par une exploitation abusive des ressources naturelles et des systèmes de protection de l'environnement inefficaces ou inexistantes. De plus, le Caucase fait face à d'autres défis environnementaux spécifiques. Par exemple, des pressions s'exercent sur l'Arménie pour qu'elle ferme ses centrales nucléaires, considérées comme

¹⁴ « Big benefits if road and rail blockade lifted », *Economist Intelligence Unit; Viewswire*, 12 juin 2001, <<http://www.viewswire.com>>.

¹⁵ The Economist, « The Caucasus – Where the World Collide », *EIU Viewswire*, 23 août 2000, Disponible à : <<http://www.viewswire.com>>.

vétustes et dangereuses alors que l'arrêt des opérations de ces installations aggraverait la crise énergétique et l'insécurité de la population locale.

1.3 Conclusion partielle : Problèmes de stabilité similaires dans un cadre géopolitique différent

L'énumération des problèmes de stabilité rencontrés par les États du Caucase et de l'ESE dans la section précédente n'est pas exhaustive. D'autres facteurs – tel que l'étendue de la corruption et du crime organisé ou le manque d'un système d'éducation faisant la promotion d'une culture de la paix etc. – pourraient s'y ajouter. On constate cependant que les problèmes de stabilité dans les deux régions sont essentiellement les mêmes et correspondent par ailleurs en grande partie aux priorités des quatre tables de travail du Pacte de l'ESE. Au Caucase du Sud comme en ESE, les problèmes de stabilité sont liés au point qu'il semble impossible de concevoir le règlement de l'un indépendamment des autres. Par conséquent, la formule de pacte de stabilité régional, cherchant à corriger l'ensemble de ces problèmes dans une perspective globale, constitue une approche logique et adaptée aux contextes balkanique et caucasien.

Si les principaux problèmes auxquels doivent s'attaquer les deux pactes de stabilité sont de même nature, leur ampleur n'est pas forcément pareille dans les deux régions. Dans la région de l'ESE, les premiers progrès ont été accomplis en matière de développement économique, de libéralisation du commerce, d'ouverture de frontières et de démocratisation des institutions politiques, alors qu'au Caucase la résolution de ces problèmes se trouve à un stade encore embryonnaire.

Les différences identifiées entre les deux régions, qui se situent notamment sur le plan du contexte géopolitique, sont majeures. Il s'agit notamment de la nature des conflits et de l'état des processus de paix. Les conflits caucasiens, qui se sont développés dans une mosaïque ethnique, linguistique, religieuse et territoriale des plus complexes, ne sont toujours pas terminés et leurs processus de paix respectifs sont gelés. De ce point de vue, le défi que doit relever un PSCS dépasse largement celui du PSESE.

II- Le projet d'un Pacte de stabilité pour le Caucase du Sud

2.1 Présentation du projet

Le projet rédigé par le CEPS comporte six chapitres, trois portant directement sur les États du Caucase du Sud et trois portant sur les régions plus larges de la mer Noire et du Sud de la Russie. L'élément central de ce Pacte est la résolution des conflits. Dans le second volet, écrit en septembre 2000, les auteurs ont précisé les principes devant mener à la résolution des conflits du Nagorno-Karabakh, de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud sous le chapeau d'une communauté du Caucase du Sud (CCS). Dans chacun de ces conflits, les négociations restent bloquées à cause des positions des parties jugées irréconciliables, caractérisées par une opposition entre le principe de l'autodétermination et celui du maintien de l'intégrité des frontières. Les États d'origine, d'où proviennent les républiques sécessionnistes, acceptent d'une certaine façon de partager le pouvoir par le biais d'une fédéralisation de leur territoire, en introduisant une division des compétences entre un centre et des régions. Pour leur part, les républiques sécessionnistes ont rejeté toute proposition en ce sens, soutenant que sans pleine souveraineté, ils auraient à affronter des problèmes de sécurité majeurs. Leur position de négociation est de réclamer une complète indépendance ou, à tout le moins, l'établissement d'une confédération entre partenaires égaux avec les États d'origine.

Étant donné la rigidité de ces modèles, les négociations sont bloquées. Sur la base d'un vague concept « d'État commun », proposée par la Fédération de Russie comme solution aux conflits de l'Abkhazie et du Nagorno-Karabakh, le CEPS a tenté de dépasser les concepts traditionnels de *fédération* et de *confédération*. Le point central de cette nouvelle interprétation repose sur la distinction entre le statut *de jure* et le statut *de facto*. Tant l'Abkhazie que le Nagorno-Karabakh seraient *de jure* des parties de leur État d'origine, tout en demeurant dans un état d'indépendance *de facto*. Il s'agit d'un arrangement constitutionnel un peu flou, qui se situe plus près d'une confédération que d'une fédération, mais qui exclut l'option de la sécession pour les entités sécessionnistes. Les structures de pouvoir seraient ainsi essentiellement horizontales avec des structures centrales très limitées. De plus, les réfugiés et les personnes déplacées se verraient accorder le droit de retour dans des régions tel que le sud de l'Abkhazie et dans les provinces de l'Azerbaïdjan occupées par les troupes arméniennes.

Pour que cette solution soit acceptable aux groupes sécessionnistes, qui ont déjà conquis leur indépendance et pour lesquels une telle solution représenterait une perte symbolique de leur souveraineté acquise par les armes, ce modèle doit être complété par la mise en place d'une superstructure régionale, la CCS, qui reste à créer de toute pièce. Une CCS pourrait à la fois servir les intérêts des républiques sécessionnistes et ceux des États d'origine. À travers une CCS, l'apparence d'une souveraineté extérieure pourraient être maintenue pour les républiques sécessionnistes, qui gagneraient un accès direct à un forum supranational. Pour leur part, les États d'origine ne verraient pas comme une menace la participation de ces entités sécessionnistes à ce forum, puisqu'ils en seraient eux-mêmes membres.

Dans le document supplémentaire, les auteurs du PSCS ont d'ailleurs modifié la structure qu'ils entendent donner à cette CCS, passant d'une formule 3 + 3 + 2 (les 3 États du Caucase du Sud, les 3 États voisins – Iran, Turquie et Russie – et 2 puissances extérieures – l'Union européenne et les États-Unis) à 3 + 3 + 3 + 2, afin d'inclure les trois républiques sécessionnistes. Ces dernières pourraient participer au volet régional de la CCS, qui serait institutionnalisé par un Conseil gouvernemental et possiblement par une Assemblée parlementaire. Grosso modo, l'idée de cette CCS est de constituer une reproduction locale du modèle de l'Union européenne (UE). Les États de la CCS auraient également des liens avec l'UE grâce à des accords de stabilisation et d'association, comme dans le cas des États de l'ESE.

La CCS initierait un processus de coopération régionale et d'intégration au Caucase du Sud. Le niveau supra-étatique de la CCS devrait gérer les questions relatives aux échanges (en commençant par le déblocage de l'ensemble des frontières et par l'établissement d'une administration efficace en vue de procéder ensuite aux arrangements menant au libre échange), à l'infrastructure et à la sécurité. La principale préoccupation de la CCS doit toutefois porter sur les questions de sécurité. Suivant une résolution des conflits, un système de sécurité serait supervisé par l'OSCE. Cette dernière serait également appelée à fournir une force de maintien de la paix dans les trois principales régions en conflit, à fournir différentes patrouilles sur les frontières perméables, telles que celle de la Gorge de Pankisi, contre les infiltrations de combattants armés et à coordonner les négociations sur les réductions d'armes et la démilitarisation de zones spécifiques.

Les auteurs du PSCS envisagent également de transformer l'organisation de coopération économique de la Mer noire (BSEC) en une «organisation de coopération économique de la Mer noire caucasienne», une organisation à laquelle l'UE deviendrait membre à part entière. Cette entité pourrait ainsi mieux se concentrer sur les programmes de transport, d'énergie et de protection de l'environnement et inclure de nouvelles initiatives politiques et de sécurité.

Afin de tenir compte de cette dimension géographique du Caucase¹⁶, le projet de PSCS introduit une « dimension sud » au concept coopératif UE-Russie, basée sur le modèle de la « dimension nord » en oeuvre pour la région baltique. Cette « dimension sud » pourrait être le lieu de la coordination d'une assistance humanitaire ou d'urgence occidentale pour le Caucase du Nord, à court terme, et d'une assistance technique et d'un soutien financier pour le développement économique, à plus long terme.

Pour finir, le Pacte touche au développement pétrolier et gazier. Le nouveau climat émergeant à la suite de la résolution des conflits et de l'établissement du Pacte de stabilité permettrait la réalisation du plein potentiel économique de la région, particulièrement dans le secteur de l'énergie. Ceci justifierait économiquement les nombreux projets d'oléoducs, qui en soi peuvent avoir de nombreuses retombées économiques, et contribuer à l'amélioration du climat politique dans la région.

2.2 La résolution du conflit du Nagorno-Karabakh comme modèle et moteur de l'implantation du Pacte

La résolution des conflits caucasiens doit constituer la première étape de la mise en œuvre du PSCS. Il ne saurait en effet y avoir de stabilité au Caucase tant que les processus de paix ne trouveront pas de solutions acceptables pour les parties. Or, selon les promoteurs de ce projet, le premier objectif de résolution de conflit doit porter sur le cas du Nagorno-Karabakh, qui constituerait un exemple à suivre pour les autres conflits sécessionnistes et pourrait permettre la levée d'importantes barrières à la coopération régionale.

Plusieurs raisons militent en effet pour une concentration des efforts de médiation sur ce conflit. D'abord, il s'agit du seul conflit de la région ayant une forte composante inter-étatique. Bien qu'il s'agisse d'une guerre de sécession comme les autres conflits caucasiens, l'Azerbaïdjan a toujours considéré être en guerre contre l'Arménie, même s'il n'a pas réussi à y faire se déplacer le théâtre des opérations armées. Pour cette raison, l'Arménie vit un blocus économique de la part de l'Azerbaïdjan et de la Turquie depuis 1993. La résolution du conflit aurait pour effet de lever ces blocus. La résolution de ce conflit pourrait même amener « un nouveau régime d'échange dans la région » caucasienne : le Karabakh, qui vit une union douanière avec l'Arménie, voudrait certainement conserver ce lien privilégié et un régime de libre échange peut de ce fait facilement être envisageable entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan, régime auquel pourrait se joindre la Géorgie¹⁷. Ceci mènerait à de nombreuses réouvertures de routes et de voies ferrées, notamment entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie et entre les deux portions du territoire azerbaïdjanais – le Nakhitchevan étant coupé du reste du territoire de l'Azerbaïdjan par le Sud de l'Arménie.

La résolution de ce conflit aurait également un effet d'entraînement sur les autres conflits gelés de la région. Une résolution du conflit du Karabakh pourrait effectivement permettre aux protagonistes du conflit de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud d'explorer d'autres pistes de solution et les implications économiques et les retombées d'une telle résolution pour les protagonistes pourrait également encourager les belligérants du nord de chercher plus activement une paix négociée.

2.3 Évaluation sommaire du projet

Le projet de PSCS est innovateur en ce qu'il tente d'insuffler une dynamique régionale à la résolution des conflits caucasiens, de responsabiliser les acteurs de la région en les rendant maître de leur destin et de coordonner les interventions de la communauté internationale à l'égard du Caucase. En plus de viser une meilleure coopération entre les acteurs de la région, il s'agit de la première véritable tentative d'harmoniser l'approche de la Russie avec celle des États-Unis et de l'UE. Il s'agit en fait d'un important effort de conceptualisation des principaux problèmes du Caucase et de leurs solutions potentielles.

¹⁶ La division du Caucase en deux, pour exclure la portion Nord qui se situe en Russie, n'est pas la solution idéale dans l'optique où l'on recherche un pacte de stabilité régional. De nombreux intérêts sont communs à l'ensemble de la région et l'instabilité des uns se répercute inévitablement sur la stabilité des autres.

¹⁷ Nathalie Tocci, *op. cit.*, p 6.

La plupart des problèmes de stabilité identifiés au premier chapitre trouvent un écho dans cette proposition. Les enjeux géopolitiques sont également des réalités que les promoteurs du CEPS ont tenté d'intégrer, en adaptant leur projet aux conditions du terrain. Par exemple, ne plus voir les importantes ressources de pétrole et de gaz de la mer Caspienne comme un problème accentuant les conflits, mais plutôt comme un instrument pouvant servir la paix est une idée fort bien exploitée dans le PSCS. Jusqu'à maintenant, à cause de l'état de non-résolution des conflits caucasiens et pour des considérations politiques, les différents projets de transport de ces ressources ne sont pas conçus de façon optimale. Une meilleure configuration des tracés pourrait apporter une diversité économique à des régions moins pourvues, leur permettant de bénéficier de retombées économiques, tout en évitant les risques pour l'environnement qu'engendre l'augmentation du transport du pétrole à travers le Bosphore turc. Certes, il ne s'agit pas d'une idée nouvelle dans la région¹⁸, mais son utilisation à l'échelle régionale parallèlement aux autres propositions du PSCS, notamment en associant tous les acteurs étatiques de la région, rend plus crédible cette option.

Un certain nombre de problèmes subsistent, notamment en ce qui concerne le besoin de reconnaissance des groupes locaux, le biais occidental du projet, la « dimension sud », le rôle de l'OSCE et enfin l'idée de faire de la résolution du conflit du Karabakh un moteur du développement d'une coopération régionale.

Besoin de reconnaissance de tous les groupes impliqués

Une première difficulté dans la promotion de cette proposition se situe dans le besoin de reconnaissance des groupes locaux. Ce n'est en effet que récemment que les nations caucasiennes ont réellement pris conscience de leur identité ethnique, ayant été intégrées au cours des derniers siècles dans de plus vastes ensembles impériaux. Pour des petites nations ayant accédé à la souveraineté tout récemment et à un prix élevé, il sera extrêmement difficile de renoncer à une partie de leur souveraineté pour à nouveau se fondre dans un ensemble régional. De ce point de vue, la région n'est peut-être pas prête à débiter un processus d'intégration de type UE et de reconnaître leur dépendance mutuelle comme étant un important élément de leur recherche de sécurité¹⁹.

Une autre difficulté se situe dans le besoin de reconnaissance des sous-régions dans le projet. On peut applaudir le changement apporté au projet de PSCS, dans sa deuxième version, qui prévoit désormais une place aux entités sécessionnistes dans la structure régionale. Cependant, les trois entités sécessionnistes ne constituent pas les seules sous-unités de la région. D'autres populations minoritaires, potentiellement sécessionnistes, sont également en quête d'une plus grande autonomie dans la région (notamment les Lezghiens et les Talisches en Azerbaïdjan ou les Arméniens et les Mingrèles en Géorgie). Pourquoi le Nakhitchevan ou l'Adjarie n'en feraient pas également partie? Cette question est moins impromptue que

¹⁸ Francis Gutmann, «Russie, hydrocarbures et politique», *Géopolitique*, no 54, pp. 70-73; Pierre Lorrain, «La manne du pétrole et la guerre de Tchétchénie», *Géopolitique*, no 54, pp. 74-76.

¹⁹ Voir Giulshen Pashaeva, «Myths and Realities of the South Caucasian System of Regional Security», *Central Asia and the Caucasus*, vol. 2, no 1 (7), p. 26.

cela puisse paraître à prime abord. La structure régionale envisagée par le PSCS (le « 3 + 3 + 3 + 2 »), qui ne fait de place qu'aux États indépendants et aux républiques sécessionnistes, pourrait en effet encourager d'autres sous-unités à déclarer leur indépendance, en vue d'accéder à la CCS, l'organe régional faisant office de « groupe de contact pour la stabilité régionale ». Ceci n'est certainement pas dans l'intention des promoteurs du PSCS. Puisque l'esprit du PSCS est de dépasser les notions conventionnelles de la souveraineté et de faire participer des États fédérés à la structure régionale, les auteurs du PSCS devraient aller au bout de leur logique et intégrer toutes les unités et sous-unités étatiques à cette structure, et non seulement celles qui ont déjà acquis leur indépendance, de façon légitime ou non. Cette pratique éviterait l'apparition de « sécessionnismes circonstanciels » et encouragerait plutôt les groupes humains en quête de représentation à demander une autonomie territoriale au sein de leur propre État, ce qui leur procurerait *de facto* un accès au forum multilatéral régional et leur offrirait une alternative à la revendication de la souveraineté comme unique moyen de se faire entendre.

Si on transpose le débat dans une discussion plus théorique, on peut envisager d'autres formules de représentation des membres de la CCS qui contribueraient à la reconnaissance des seules entités territoriales. Dans cette région aux multiples divisions ethniques, linguistiques et religieuses, il serait peut-être plus approprié de concevoir une Communauté des peuples du Caucase du Sud (une CPCS), chargée de s'occuper des questions de sécurité et du respect des droits collectifs. Les modes d'adhésion à cette « CCS des peuples » peuvent varier entre une forme de fédéralisme des peuples (ou autonomie non territoriale) et une formule de démocratie consociative. Souvent présentées comme des solutions théoriques ou conçues dans les *think tanks* occidentaux, ces deux formes de représentation ont pourtant des racines locales. Une des applications les plus réussies du principe de l'autonomie non territoriale, tant dans sa durée que dans son fonctionnement, se trouve au sein de l'Empire ottoman avec son système de *millet*. La démocratie consociative est pour sa part un mode de partage du pouvoir qui est appliqué à divers niveaux au Daghestan russe, à lui seul une mosaïque ethnique aussi diversifiée que le reste du Caucase.

Le biais occidental du projet

Dans le projet de PSCS, certaines propositions sur les moyens de parvenir à la stabilité régionale reflètent une perspective occidentale, voire un biais européen. Par exemple, si une force de maintien de la paix est jugée nécessaire pour aider à la consolidation de la paix dans la région, elle serait déployée sous l'égide de l'OSCE. Cette disposition vise à ménager la sensibilité de la Russie, déjà échaudée par le rôle militaire que joue l'OTAN en Europe de l'Est depuis la fin de la guerre froide. Par ailleurs, le rôle réservé à la Russie et à l'Iran dans le schéma proposé est difficilement compatible avec certaines attentes locales sur la façon dont la coopération régionale devrait se développer. Plusieurs acteurs locaux croient fermement que la coopération régionale ne sera possible que par un affaiblissement de l'influence russe ou considèrent que seuls les États-Unis et l'OTAN sont capables d'agir de façon décisive dans des situations d'urgence.

La « dimension sud »

La « dimension sud » est un concept qui vise à effacer un problème majeur de la première mouture du projet. Il était en effet assez difficile de justifier la conception d'un pacte de stabilité pour le Caucase, une approche que l'on voulait régionale de surcroît, qui relègue la Russie au second niveau, avec la Turquie et l'Iran. De toute évidence, la place de la Russie devrait se situer au premier niveau avec les trois autres États caucasiens. Toute organisation limitant son champ d'action au seul Caucase du Sud, alors que l'interconnexion entre les problèmes du Caucase du Sud et de ceux du Caucase du Nord est patente, doit être vouée à l'échec²⁰. Par ailleurs, et c'est l'explication du choix des auteurs du PSCS de situer la Russie en deuxième ligne, il est inconcevable de structurer un pacte régional en situant la Russie et les trois autres États caucasiens au même niveau sans que la Russie ne domine complètement l'organisation – pour des raisons évidentes de poids politique et militaire disproportionné par rapport aux autres partenaires.

Choix de l'OSCE comme structure de coordination

Depuis l'éclatement de l'URSS, l'OSCE joue un rôle central au Caucase du Sud. Bien que ses réalisations soient jusqu'à maintenant plutôt modestes, l'OSCE a néanmoins permis d'établir des contacts et une coopération, à tous les niveaux, entre les protagonistes du conflit en Ossétie du Sud. Elle a également contribué à la stabilité régionale grâce à ses missions d'observation sur la frontière russo-géorgienne, en bordure de la Tchétchénie. Elle est par ailleurs l'organisme parrain du Groupe de Minsk, en charge du processus de paix du Nagorno-Karabakh. Avec son grand nombre d'adhérents, ses institutions politiques, ses missions de terrain, son approche globale pour établir la sécurité et son large réseau de partenaires dans tous les domaines, l'OSCE est bien équipée pour devenir la structure de coordination des efforts de stabilisation régionale.

Deux ombres viennent toutefois entacher ce tableau prometteur. D'abord, l'OSCE, comme l'ONU ou d'autres organisations internationales présentes dans la région, est réservé aux États. Elle devient par conséquent un forum qui permet la promotion des positions officielles des États de la région, mais n'accorde de voix ni aux républiques sécessionnistes, ni aux autres entités sous-régionales. Pour être considérée comme un organe neutre par ces entités, l'OSCE doit leur faire une place dans les groupes de travail qui traitent des questions relatives au Caucase.

Le choix de l'OSCE pose également des questions de représentativité des partenaires du PSCS. Ce problème pourrait ressortir avec davantage d'évidence lors des éventuelles opérations de maintien de la paix déployées dans la région (de même que pour les missions d'observation ou de supervision d'élections dans la région). Il faudrait que l'OSCE trouve moyen de permettre à la République iranienne de participer à la planification de ses diverses opérations en l'invitant à prendre part à une opération sous son égide de l'OSCE, de la même manière que la Russie participe à une opération de consolidation de la paix de l'OTAN.

²⁰ Ce commentaire sur la « dimension sud » s'inspire d'une remarque de Jean Radvanyi, géographe spécialiste de la Russie et du Caucase, lors d'un entretien avec l'auteur, octobre 2001.

Rôle-clé du conflit du Nagorno-Karabakh

Il est généralement admis que le conflit du Nagorno-Karabakh constitue le principal problème entravant la coopération dans la région caucasienne. Faire de la résolution de ce conflit une priorité de l'intervention de la communauté internationale dans la région est certainement une heureuse initiative. Si les belligérants parviennent à un accord négocié et que sa mise en place se fait sans trop de heurts, cela pourrait effectivement rehausser l'intérêt des autres belligérants de la région de régler leurs différends respectifs.

Là doit malheureusement s'arrêter l'optimisme. Il semble un peu réducteur de croire que les protagonistes des autres conflits de la région pourraient se satisfaire de la transposition d'une solution modelée pour ce conflit en particulier. Les solutions aux différents conflits caucasiens, bien que ces derniers aient des causes similaires, doivent être adaptées aux circonstances particulières de chacun. Le conflit du Karabakh comporte des spécificités qui lui sont propres et une transposition de la solution trouvée pour ce conflit à d'autres conflits de la région ayant également leurs spécificités pourrait causer plus de tort que de bien.

CCS – pré-requis ou résultat de la résolution des conflits ?

Tous s'entendent sur le fait que le pré-requis à la coopération régionale passe par la résolution des conflits. Les auteurs du PSCS assument toutefois que les protagonistes, particulièrement les entités sécessionnistes, pourraient accepter de régler leur différend respectif grâce à la mise en place de la CCS. Or la création de cette CCS ne peut se faire qu'à condition que les acteurs de la région collaborent pour sa mise en place.

L'option du règlement préalable des conflits se heurte au manque de confiance des entités sécessionnistes. Pourquoi accepteraient-elles de réintégrer leur État d'origine respectif, en l'absence d'une CCS fonctionnelle pour garantir leur sécurité? Même si l'accord négocié était conditionnel à la mise en place de cette CCS dans un avenir rapproché, elles ne courraient probablement pas le risque de voir les États d'origine en profiter pour ré-imposer leur hégémonie et ne pas respecter leur part du contrat.

L'option de la création préalable de la CCS pourrait pour sa part remettre en question la nécessité de trouver des règlements politiques aux conflits. D'une part, à moins que soit trouvé un moyen de faire participer les entités sécessionnistes à la CCS sans accord politique préalable, la CCS devrait être créée par les États caucasiens souverains. La CCS ne pourrait alors pas éviter de se faire accuser par les républiques sécessionnistes de ne pas représenter leurs intérêts et d'avoir le même biais en faveur des États souverains que les organisations internationales, telles l'OSCE ou l'ONU. D'autre part, si les républiques sécessionnistes pouvaient prendre part aux travaux de la CCS avant d'avoir négocié une paix avec leur État d'origine, elles ne verraient peut-être plus la nécessité de parvenir à un accord et chercheraient probablement à préserver le *statu quo*. Le projet laisse dans l'obscurité comment la CCS peut-être à la fois le pré-requis, le moyen et le résultat de la résolution des conflits caucasiens.

2.4 Conclusion partielle

De manière générale, on doit souligner le caractère inventif et original de cette recherche d'une solution régionale visant à faire sortir les protagonistes de l'impasse dans lequel ils se situent actuellement. Le projet est bien construit et mérite qu'on y prête attention. Par contre, certains aspects de cette proposition peuvent être jugés de trop optimistes, voire utopistes. Les problèmes inhérents au projet du PSCS ne semblent toutefois pas insurmontables.

III- Évaluation du PSCS à la lumière de l'expérience du PSESE

3.1 Le PSESE

Créé au lendemain de la crise du Kosovo, en 1999, le Pacte de stabilité de l'ESE est une organisation basée à Bruxelles qui regroupe plus de quarante États, organisations internationales et organismes financiers dont le but est de favoriser la reconstruction des Balkans. Il vise à restaurer la stabilité de l'ESE et à promouvoir le développement, la prospérité et la coopération régionale.

Le pacte constitue une nouvelle initiative qui s'inscrit en continuité avec d'autres tentatives de stabilisation et de développement régional. Ces initiatives se divisent en deux catégories : celles qui s'adressent aux pays européens en transition vers l'économie de marché et celles qui s'adressent spécifiquement aux États de l'ESE. Dans la première catégorie, on retrouve l'Initiative centrale européenne (ICE)²¹, l'Accord de libre échange de l'Europe centrale (ALEEC)²² et la Coopération économique de la Mer noire (CEMN)²³. La seconde catégorie, à laquelle appartient le PSESE, apparaît après les Accords de Dayton, qui ont mis fin à la guerre civile en Bosnie Herzégovine en 1995, il s'agit du Processus de coopération des États de l'ESE (SEEC)²⁴, du Processus de Royaumont (PR)²⁵, de l'Approche régionale de l'UE (ARUE) et de l'Initiative de coopération du Sud-Est européen (SECI)²⁶.

Tableau 2: Participation des États de l'ESE dans les initiatives multilatérales de coopération régionale²⁷

Pays	ICE (1989)	ALEEC (1992)	CEMN (1992)	SEEC (1996)	PR (1995)	ARUE (1996)	SECI (1996)	PSESE (1999)	TOTAL
Albanie	+	-	+	+	+	+	+	+	7
Bosnie	+	-	-	Ob	+	+	+	+	5+1(Ob)
Bulgarie	+	+	+	+	+	-	+	+	7
Croatie	+	-	-	Ob	+	+	Ob	+	4+2(Ob)
ARYM	+	-	-	+	+	+	+	+	6
Roumanie	+	+	+	+	+	-	+	+	7
Yougoslavie	-	-	-	+	+	+	-	+*	4
TOTAL	6	2	3	5+2(Ob)	7	5	5	7	

Légende : + : participants

- : non participants

Ob : observateurs

* : depuis novembre 2000 seulement

²¹ Voir <<http://www.ceinet.org/>>.

²² Voir <<http://www.cefta.org/>>.

²³ Voir <http://www.bsec.gov.tr/index_tablef.htm>.

²⁴ Le SEEC ne dispose pas de site Internet propre. Voir les sites développés par l'ARYM et par la Roumanie.

²⁵ Voir <<http://www.royaumont.org/>>.

²⁶ Voir <<http://www.unece.org/seci/>>.

²⁷ Tiré de Milica Uvalic, *op. cit.*, p. 62, et adapté pour les fins de cette étude.

C'est suite à ces diverses tentatives de stabilisation de la région au cours des années 1990 que l'Union européenne a initié le projet de Pacte de stabilité. Son ambition est toutefois plus grande que celle des processus précédents, qui tentaient par différents moyens d'encourager la coopération régionale et employaient différentes conditionnalités de participation. Le PSESE se veut pour sa part le plus inclusif possible et représente par là un plus grand effort politique, en termes de participation du moins, car il inclut tous les États de l'ESE, même la Yougoslavie depuis l'automne 2000.

Le principe général de ce pacte consiste à générer la stabilité en renforçant la coopération économique entre les États. La stabilité retrouvée doit conduire à la croissance économique et à l'intégration des États de l'ESE à l'UE, but ultime du processus. D'autres objectifs incluent la paix, la démocratie, l'établissement d'une économie de marché, le renforcement de la société civile et la consolidation de sociétés multiculturelles.

Jusqu'en 1999, les réactions des pays occidentaux face aux différents conflits balkaniques avaient donné lieu à une pléthore d'ententes bilatérales et d'initiatives diverses. Malgré leur raison d'être respective, ces actions étaient mal coordonnées et marquées par la compétition. D'importantes ressources ont été gaspillées en dédoublements et en pertes de temps dues aux multiples réunions des diverses commissions et aux études de toutes sortes menées par ces organismes. C'est notamment à ce manque de coordination que veut pallier le PSESE dans son approche régionale²⁸.

Le PSESE définit un cadre de coopération original et ambitieux, caractérisé par une volonté de coordonner de façon efficace des activités de divers acteurs dont il s'agit de mobiliser les ressources et les compétences de façon optimale. Par la mise en œuvre de ce pacte, la communauté internationale cherchait en fait à se doter d'une stratégie d'intervention à long terme dans la région. Cette approche repose sur la conclusion d'accords bilatéraux et multilatéraux de bon voisinage conclu entre les États de la région qui s'engagent à respecter les règles et les principes de l'OSCE. Ce nouveau cadre d'opération a notamment pour objectif de prévenir les crises, mais aussi d'introduire des processus politiques démocratiques fondés sur l'État de droit et le respect des droits de la personne, notamment le respect des minorités nationales et du droit d'accès à des médias libres et indépendants.

3.1.1 Division en tables

Si la déclaration finale de l'UE au Sommet de Sarajevo insiste sur la priorité à donner à la coopération régionale, le fonctionnement et le programme de travail du PSESE sont restés flous. Le grand nombre de participants et les objectifs ambitieux du Pacte ont poussé l'organisation à se donner une structure fort complexe. En tout, quatre tables ont été mises sur pied, dont une table de coordination, appelée Table régionale de l'Europe du Sud-Est, et trois tables de travail (voir Tableau 3).

²⁸ Voir Daniela Heimerl, «Construire la paix: le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est», *Les Balkans : paysage après la bataille*, Paris : La documentation française, coll. Le courrier des pays de l'Est, no 1008 (septembre 2000) p. 5.

Tableau 3 : Priorités d'actions des tables de travail du Pacte de stabilité de l'ESE

Table 1 : Démocratisation et droits de la personne	Table 2 : Reconstruction Économique	Table 3 : Questions de sécurité
<ul style="list-style-type: none"> • Droits de la personne et des minorités nationales; • Bonne gouvernance; • Retour des réfugiés; • Rapports entre les genres; • Média; • Éducation et jeunesse; • Échanges parlementaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Reconstruction des infrastructures; • Développement du secteur privé; • Échange; • Investissement; • Formation professionnelle; • Questions environnementales 	<p>Sous-table sur la défense et la sécurité :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Économie de la défense et démobilisation; • Contrôle des armements et non-prolifération; • Contacts et coopération militaires; • Lutte aux transferts illicites des armes légères et de petit calibre; • Déménagement <p>Sous-table de la justice et affaires intérieures :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Réforme législative; • Reconstruction des institutions dans les secteurs de la sécurité intérieure; • Lutte à la corruption et au crime organisé; • Gestion des frontières, migration et douanes

Source : Pierre Jolicoeur, « Le Pacte de stabilité de l'Europe du Sud-Est », *Points de mire*, vol. 2, no 10, 13 novembre 2001, p. 2. <<http://www.er.uqam.ca/nobel/cepes>>.

3.1.2 Quick Start Package

Afin de produire des résultats rapidement, chacune des tables de travail a identifié un certain nombre de projets pouvant présenter des résultats à court terme. Ces projets ont été assemblés dans un *Quick Start Package* et présentés à la communauté des donateurs internationaux²⁹. Ces derniers ont bien accueilli l'initiative car la conférence régionale des donateurs tenue à Bruxelles, en mars 2000, a permis d'amasser 2,4 milliards d'euros, alors que seuls 1,8 milliards d'euros étaient nécessaires. Un second exercice de collecte a pour sa part permis d'amasser 3 milliards d'euros, lors de la seconde conférence régionale, tenue à Budapest en octobre 2001³⁰. D'autres fonds sont mis à la disposition du Pacte sur une base *ad hoc* ou suite au travail de lobbying du pacte auprès des bailleurs de fonds. Bodo Hombach, le coordonnateur spécial du Pacte de stabilité, estime que son équipe gère plus de 6 milliards d'euros par année depuis sa fondation³¹.

3.1.3 Processus de stabilisation et d'association

Le PSESE n'est cependant pas la dernière initiative européenne à l'égard de l'ESE. Deux semaines après son adoption au Sommet de Cologne, l'UE lançait son initiative d'un Processus de stabilisation et d'association (PSA), dont le but est d'offrir aux États balkaniques une perspective d'adhésion aux

²⁹ Mabel Wisse Smit, « The Jury is Still out on the Stability Pact for South Eastern Europe », *Helsinki Monitor*, disponible sur le site de Soros, <<http://www.soros.org/osn/stability-pact.html>>.

³⁰ Bodo Hombach, *Report of the Special Coordinator on the Implementation of the Quick Start Package*, 9 mai 2001, <http://www.stabilitypact.org/qsp_info.shtml>; Pierre Jolicoeur, « Le Pacte de stabilité de l'Europe du Sud-Est; La conférence régionale sur l'Europe du Sud-Est, plus qu'une opération de financement? », *Points de mire*, vol. 2, no 10, 13 novembre 2001, <<http://www.er.uqam.ca/nobel/cepes>>.

³¹ Bodo Hombach, « Letter From Brussels », *Newsletter, Special edition – Regional Conference, Bucharest*, no 11, 8 novembre 2001, <<http://www.stabilitypact.org>>.

institutions de sécurité européennes, conditionnelle à la signature d'un accord de stabilisation et d'association (ASA). Par les ASA, l'UE propose aux Balkans occidentaux l'établissement progressif d'une zone de libre-échange. Au Sommet de Zagreb, le 24 novembre 2000, les membres de l'UE ont précisé le contenu des ASA. La principale innovation qu'on y retrouve se situe dans ses «conventions de coopération régionale», qui obligent tout pays qui aura signé avec l'UE un ASA de conclure une convention de coopération régionale avec tout autre pays de la région ayant également signé un ASA.

Ces accords contiennent également une « clause évolutive », *i.e.* qu'en dehors des conditions générales applicables aux cinq États visés, des conditions particulières s'appliquent au cas par cas. Les conditions générales concernent les réformes démocratiques, le respect des droits de la personne et des minorités, le retour des réfugiés, les réformes économiques et la coopération régionale.

Ces deux initiatives, le PSESE et le PSA, sont aujourd'hui indissociables et complémentaires. Toutefois, il apparaît de plus en plus que le PSA s'est imposé comme la pièce maîtresse de la politique de l'UE en faveur des Balkans occidentaux. À ce jour, cinq États ont signé des ASA : l'Albanie, la Bosnie, l'ARYM, la Croatie et la Serbie.

3.2 Mise en pratique du PSESE : un bilan mitigé

Il est difficile d'évaluer avec précision l'impact qu'ont eu les chantiers mis en oeuvre par le pacte sur le développement de la stabilité régionale. Par exemple, les transitions démocratiques en Serbie et en Croatie relèvent davantage de facteurs endogènes à la région que de l'action du Pacte. Même dans ce cas de « transition démocratique » en Yougoslavie, le PSESE semble avoir eu peu d'impact, le changement de régime étant davantage le produit du développement de la société civile yougoslave que le produit de l'intervention extérieure. Ainsi, dans l'un et l'autre cas, la transition vers la démocratie ne peut être directement attribuée à l'intervention du Pacte. Sans le PSESE, aurait-on assisté à cette même évolution démocratique?

3.2.1 Réussites et réussites relatives

Le PSESE est indéniablement parvenu à des réussites, mais également à quelques insuffisances. De nombreux projets ont été mis en oeuvre et leur énumération dépasserait le cadre de cette étude. Nous retenons ici uniquement quelques aspects des travaux du pacte, en fonction des problèmes à la stabilité identifiés au premier chapitre.

Meilleure coopération entre les acteurs régionaux

Parmi les réussites du PSESE, la plus importante est d'avoir suscité chez les États de l'ESE une volonté de développer une meilleure coopération régionale. Pour obtenir ce résultat, le PSESE a également été fortement appuyé par l'UE. Cette dernière a clairement souligné que la coopération régionale était une pré-condition essentielle à l'intégration européenne. En introduisant le PSA, elle a introduit un mécanisme permettant d'éviter que la recherche d'une adhésion à l'UE devienne une compétition entre les États de l'ESE. La perspective d'une adhésion à l'UE s'est révélée être un puissant incitatif permettant aux États de

l'ESE de faire les compromis et les réformes nécessaires. Ce mécanisme fut efficace au point où on peut s'interroger si ce n'étaient pas le PSA et les ASA qui ont constitué le principal levier de renforcement de la coopération régionale.

Ententes conclues grâce au Pacte

L'approche régionale du Pacte a permis de développer en été 2001 un Agenda d'action régional pour les réfugiés et les personnes déplacées, qui comprend une série de mesures (questions de propriété, d'hébergement, de pension...) entre les principaux États touchés : la Croatie, la Bosnie et la Yougoslavie. Une Charte pour la liberté des médias, a également été adoptée à Thessalonique en juin 2000 et acceptée par tous les États de la région.

Dans le domaine de la sécurité, le Pacte a soutenu les programmes de démobilisation et de réintégration des militaires dans la vie civile en Bulgarie et en Roumanie. Suivant le succès de ces programmes, le Pacte évalue la possibilité de les étendre à d'autres États de la région. Le Pacte a également fait la promotion d'un Centre d'assistance régional de vérification de la limitation des armements (RACVIAC) à Zagreb³².

Quick Start Package : moyen efficace de financement ?

Ce dernier a principalement agi comme un catalyseur dans la reconstruction des infrastructures, ce domaine offrant généralement les résultats les plus spectaculaires et les plus rapides, notamment la reconstruction de routes et de ponts. Cependant, parmi les aspects du PSESE les plus souvent critiqués se trouve le manque de transparence dans ses mécanismes de sélection de projets du *Quick Start Package*. La façon de fonctionner aurait davantage produit des listes de projets ponctuels plutôt que de développer une stratégie globale. Les tables 1 et 3 ont particulièrement été pointés du doigt à cet égard.

Le véritable défi du Pacte consiste à maintenir l'intérêt des donateurs une fois que ces projets de reconstruction seront épuisés et lorsque viendra le temps de financer d'autres projets moins spectaculaires. Pour l'instant, il semble que le PSESE réussisse son travail de lobbying pour inciter l'investissement de fonds dans la région.

Rôle du PSESE dans la prévention de nouveaux conflits

Bien que le Pacte de stabilité ne soit pas parvenu à éviter les confrontations inter-ethniques dans la ARYM au printemps et à l'été 2001, certains aspects de la gestion de la crise par la communauté internationale peuvent toutefois être présentés comme une réussite. Les acteurs régionaux et internationaux ont notamment coordonné leurs efforts et sont intervenus rapidement, militairement et diplomatiquement, pour favoriser une solution politique, ce qui avait été impossible lors des conflits précédents dans la région. De plus, si les négociations au sein du gouvernement macédonien ont pu aboutir entre les différentes factions, c'est en partie grâce à l'action du PSESE, qui a permis d'établir un dialogue entre elles.

3.2.2 Problèmes structurels

Une structure trop complexe

La recherche de stabilité nécessite des interventions dans une multitude de domaines, ceci ne veut pas dire que l'organisation de ces interventions doit être aussi complexe que les problèmes eux-mêmes. Or la structure de fonctionnement que s'est donné le PSESE est d'une telle complexité qu'elle rebute les pays donateurs et peut-être même les États participants. Les divisions des tâches entre les structures du pacte sont parfois perçues comme étant trop fractionnées pour être efficaces, les solutions devant être apportées à certains problèmes chevauchant plusieurs groupes de travail à la fois. Pour répondre à ce besoin de coordination, les tables de travail ont formé des groupes de liaison, ces derniers ajoutant encore de nouvelles structures se superposant aux anciennes. Vu la lourdeur administrative générée par l'ensemble, certains observateurs plaident pour une abolition des tables de travail, ne conservant que la table régionale, afin de faciliter le travail des acteurs sur le terrain.

S'il est vrai que le PSESE semble produire certains problèmes de nature bureaucratique, ce genre d'exercice reste néanmoins nécessaire. Aucun pays n'accepterait en effet d'allouer d'importantes sommes pour la reconstruction de la région, sans un droit de regard ou un minimum de contrôle sur l'emploi de ces fonds.

Le défi d'intégrer tous les acteurs locaux

Pour qu'un pacte de stabilité régionale soit efficace, il doit nécessairement tenir compte du besoin de représentation de toutes les collectivités locales. Le PSESE a perdu de son efficacité durant la première année de fonctionnement, en raison de l'absence de la RY. Le fait que tous les États de la région participent désormais à l'organisation pourrait laisser croire que la coopération régionale ne poserait plus de problème. Cependant, on continue à reprocher au PSESE de ne pas refléter suffisamment les intérêts locaux, étant donné le manque d'implication de partenaires régionaux dans le processus. Les rares participations de partenaires en provenance de l'ESE se font généralement au niveau gouvernemental, les ONG et les experts locaux n'étant pas suffisamment représentés dans ce processus.

3.2.3 Problèmes opérationnels

L'ampleur des sommes manipulées par le Pacte ne devrait pas cacher le peu de moyens dont il dispose en réalité. Étant donné le grand nombre d'autres organisations travaillant dans les Balkans, bien souvent financées par les mêmes donateurs, le Pacte se trouve dans une situation de concurrence qui ne lui permet pas de réaliser ses objectifs de coordination. La structure du Pacte ne confère pas à son « coordonnateur » de réelle autorité, ni de la capacité de décider des projets pilotés par le Pacte. La coordination est d'autant plus difficile que plusieurs États contributeurs refusent de faire les compromis nécessaires sur leurs prérogatives de financer les seuls projets qui leur tiennent à cœur. Ce problème de coordination tient en partie au manque d'autonomie politique du Pacte: comme bien des organisations

³² *Stability Pact – Its major Achievements*. <<http://www.stabilitypact.org>>.

internationales, le Pacte ne peut difficilement être davantage que ce que les participants lui permettront de devenir.

3.3 Leçons utiles pour le PSCS

Condition sine qua non: résolution des conflits

L'expérience de la résolution des conflits dans l'ESE est riche en enseignements pour le Caucase. Le cas du Kosovo peut toutefois indiquer une issue aux protagonistes du Caucase. Même si la rupture est consommée et semble définitive, le fait que la RFY chapeaute formellement ces deux territoires permet tout de même d'établir un lien administratif entre ces deux entités. Cette solution intermédiaire entre l'indépendance et l'absence totale d'autonomie élève *de facto* le statut du Kosovo à celui d'un État fédéré de la RFY. C'est grâce à l'existence d'une structure étatique supérieure, la RFY, même si cette dernière semble de plus en plus n'être qu'une coquille vide³³ que le maintien du *statu quo* semble possible. Bien que les parties soient loin d'être satisfaites de cet arrangement, il s'agit néanmoins d'une solution que tous peuvent tolérer, du moins temporairement.

Plusieurs leçons peuvent être tirées du cas de la gestion de la crise de l'ARYM. D'abord, la rapidité avec laquelle la communauté internationale est intervenue en ARYM a permis d'éviter une telle séparation sur le terrain, ce qui rend aujourd'hui plus acceptable la cohabitation des Albano-macédoniens avec les Slavo-macédoniens aux yeux des deux communautés.

L'exemple de l'ARYM montre également que si deux conditions sont respectées, 1) que les groupes minoritaires aient accès au pouvoir dans un cadre démocratique et 2) qu'ils disposent d'une certaine forme d'autonomie, les groupes minoritaires trouvent des voies alternatives à la violence armée pour exprimer leurs griefs et l'extrémisme a moins de prise.

Importance de faire participer tous les acteurs régionaux

L'adhésion de la Yougoslavie et la participation de tous les États de la région a été une condition indispensable au bon fonctionnement du pacte de stabilité régionale. Dans le cas du Caucase, la tâche d'inclure toutes les entités territoriales dans un pacte commun sera plus difficile que dans le cas du PSESE, en raison des républiques sécessionnistes qui ne sont pas reconnues internationalement. Or, un pacte pour le Caucase du Sud doit trouver un moyen d'y faire participer tous les acteurs pertinents afin d'éviter que n'apparaissent des trous dans la carte du pacte, tout en ménageant la susceptibilité des États d'origine.

Au-delà de la simple représentation des différents acteurs de la région, il est essentiel que ces derniers aient une réelle prise sur les processus les concernant et que les activités du pacte se déroulent dans la région elle-même. Les activités du PSESE montrent en effet que plus les États de la région y sont impliqués – par exemple lorsqu'ils organisent eux-mêmes des activités dans le cadre du PSESE ou lorsqu'ils initient des projets qui répondent à leurs préoccupations – plus les résultats sont probants.

³³ Le 14 mars 2002, la République de Yougoslavie s'est d'ailleurs auto-dissoute pour donner naissance à la République de Serbie et Monténégro. Dans ce nouvel arrangement, visant à accorder davantage de place au Monténégro, la place du Kosovo reste tout aussi ambiguë.

Besoin d'un incitatif puissant

Sans chercher à minimiser l'impact réel qu'a pu avoir la réalisation des nombreux projets du PSESE, il semble que c'est la perspective d'une adhésion à l'UE et la contrainte de la coopération régionale comme pré-requis à cette adhésion qui soient les principaux facteurs expliquant les nouvelles relations entre les États de l'ESE.

Dans le cas du projet de PSCS, ce *desideratum* consiste en la création d'une CCS qui implique la promesse de retombées économiques importantes issues de l'exploitation pétrolière. La promesse d'un partage plus équitable de cette ressource peut constituer un levier de pression supplémentaire pour inciter les groupes à stabiliser leurs rapports et à s'entendre sur un avenir commun.

Il n'est cependant pas certain qu'une future CCS constitue un incitatif suffisamment attrayant pour « forcer » les protagonistes à mettre de côté leurs différends. Dans le cas qui nous occupe, le PSCS recommande ce qui a été rejeté d'emblée pour l'ESE, pour des considérations politiques. Étant donné que la CCS à créer constitue la pièce maîtresse du projet élaboré par le CEPS, les chances de réussite du PSCS dans l'état actuel du projet semblent plutôt faibles.

CONCLUSION

Le premier chapitre montre que les problèmes de stabilité rencontrés au Caucase du Sud et en ESE, qui découlent notamment du processus de transition post communiste et des nombreux conflits, sont somme toute assez semblables. Malgré le grand nombre de problèmes de stabilité similaires, ces deux régions présentent de nombreuses particularités divergentes qui se situent, pour la plupart, au niveau du contexte géopolitique.

Une lecture attentive des deux pactes montre que les moyens prônés pour remédier à des problèmes similaires divergent considérablement. Dans le cas de l'ESE, une structure complexe a été mise en place pour régler les questions pratiques, mais l'élément qui semble avoir le mieux contribué à développer une coopération régionale est la perspective d'une intégration à l'UE, largement perçue comme étant le gage d'un avenir meilleur. Inversement, la coopération régionale au Caucase devrait se développer par la création de toute pièce d'un organe régional, la CCS, qui serait une reproduction locale de l'UE, mais sans cette même perspective d'une intégration européenne. Il n'est par ailleurs pas certain que cette CCS, aussi désirable soit-elle, constitue à elle seule un incitatif assez puissant pour forcer les opposants d'aujourd'hui à collaborer pour édifier ce projet d'avenir commun. Le potentiel stabilisateur des réserves pétrolières peut quant à lui augmenter la valeur de cette CCS aux yeux des dirigeants caucasiens, mais reste difficile à évaluer.

Malgré les divergences fondamentales entre les deux pactes de stabilité sous étude, nous avons pu dégager un certain nombre de leçons du PSESE qui pourront être utiles pour un futur PSCS. Les leçons les plus importantes indiquent que le pacte devrait :

- 1) être mis en place en l'absence de conflit non réglé;
- 2) impliquer tous les acteurs de la région;
- 3) comporter un incitatif puissant qui intéresse toutes les parties de la région;
- 4) rendre cet incitatif impossible à concrétiser sans une collaboration régionale.

Les auteurs du PSCS ont réussi à faire la promotion de leur proposition par le biais de présentations sur une multitude de tribunes, de sorte que cette proposition est réellement discutée dans de nombreux forums ou organes gouvernementaux. Une conférence en Turquie, organisée par le TESEV, a d'ailleurs réussi à réunir des représentants gouvernementaux de tous États impliqués par le projet pour discuter ensemble de la proposition de PSCS – le « 3 + 3 + 2 », sans les entités sécessionnistes, étant réuni pour la première fois. Le simple fait que cette conférence ait pu s'organiser est présenté par les auteurs du PSCS comme un succès.

Même si on observe peu de progrès concrets et, plus généralement, dans la stabilité du Caucase depuis le dépôt du projet de PSCS, les réactions officielles assez positives de la part des acteurs caucasiens. Les groupes sécessionnistes également ont plutôt bien réagi au projet de Pacte et s'accordent avec l'esprit

des documents – notamment les dirigeants du Karabakh et de l'Ossétie du Sud – de même que ceux de l'Adjarie. Seule l'Abkhazie n'a pas cautionné le PSCS.

Un autre signe encourageant est la prise au sérieux de cette proposition, de plus en plus souvent présentée comme l'approche de l'UE, par certains membres de l'UE. Au printemps 2002, suivant l'implication soutenue de la Suède, la *Commission des affaires étrangères* du Parlement européen a adopté un rapport final appuyant totalement la démarche du PSCS qui contient des recommandations qui suggèrent une approche beaucoup plus active de la part de l'UE³⁴. Enfin, les suites des événements du 11 septembre, et le regain d'intérêt pour endiguer les zones d'instabilité en périphérie de l'Afghanistan pourrait donner un second souffle à la proposition du PSCS.

³⁴ Commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense. *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))*, Parlement européen, Rapporteur Per Gahrton, 22 novembre 2001. <<http://www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/afet/20020122/433916fr.pdf>>.

SIGLES ET ACRONYMES

ALEEC	Accord de libre échange de l'Europe centrale
ARUE	Approche régionale de l'Union européenne
ARYM	Ancienne République yougoslave de Macédoine
ASA	Accord de stabilisation et d'association
BSEC	Coopération économique de la Mer noire
CCS	Communauté du Caucase du Sud
CEMN	Coopération économique de la Mer Noire
CEPS	Centre for European Policy Studies
ESE	Europe du Sud-Est
FY	Fédération yougoslave
ICE	Initiative centrale européenne
NEI	Nouveaux États indépendants
ONG	Organisations non gouvernementales
ONU	Organisation des nations unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PR	Processus de Royaumont
PSA	Processus de stabilisation et d'association
PSESE	Pacte de stabilité de l'Europe du Sud-Est
PSCS	Pacte de stabilité du Caucase du Sud
RACVIAC	Centre régional de vérification de limitation des armements d'assistance
RSF	République(s) socialiste(s) fédérative(s)
SECI	Initiative de coopération du Sud-Est européen
SEECF	Processus de coopération des États de l'ESE
UE	Union européenne
UNCHR	Haut commissariat aux réfugiés des Nations unies (HCR)
URSS	Union des républiques socialistes soviétiques

LIBRARY E A / BIBLIOTHÈQUE A E



3 5036 01043145 3

DOCS
CA1 EA356 2002P66 FRE
Jolicoeur, Pierre, 1970-
Le projet d'un Pacte de stabilite
pour le Caucase du Sud evalue a la
lumiere de l'experience du Pacte de
stabilite de l'Euro
64059285