

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères – janvier 2018

Les conflits gelés dans la zone OSCE

Des conflits sécessionnistes ont ébranlé au début des années 1990 l'Azerbaïdjan, la Géorgie et la Moldavie dans le contexte de l'éclatement de l'Union soviétique et de l'accès à l'indépendance de ces trois Etats. Du jour au lendemain, les délimitations administratives internes à l'URSS sont devenues frontières alors qu'elles ne reflétaient pas nécessairement les réalités géographiques, ethniques, religieuses ou linguistiques du terrain.

Enjeux

Dans chacun des trois pays, ces nouvelles frontières ont été contestées par des minorités qui ne s'identifiaient pas aux Etats nouvellement indépendants. Des affrontements armés ont, à chaque fois, opposé le pouvoir central à des mouvements séparatistes représentant des minorités nationales qui revendiquaient leur indépendance. Ces guerres civiles ont fait l'objet de cessez-le-feu qui demeurent en vigueur, malgré des incidents sporadiques (ou des violations fréquentes pour le Karabagh), hormis le conflit ouvert en Géorgie les 8-12 août 2008 et les affrontements violents au Karabagh les 2-5 avril 2016.

En l'absence de règlement politique durable, ces conflits au *statu quo* plus ou moins instable continueront de constituer une menace grave à la sécurité et à la stabilité de la zone OSCE. Ils créent en effet des trous noirs du droit international, contrôlés par des mafias qui y mènent leurs trafics en toute impunité, et empêchent l'engagement des réformes économiques ou politiques durables dans les pays concernés.

Cadre général de l'intervention de l'OSCE

Ayant reçu le mandat de contribuer à l'alerte précoce, la prévention des conflits, la contribution à leur règlement et la gestion des situations post-conflit dans sa zone, l'OSCE s'efforce de favoriser des compromis permettant de promouvoir la coopération, la sécurité et l'ancrage de la démocratie dans les pays concernés. Depuis sa création, l'organisation a développé une série de mécanismes d'alerte rapide et de prévention des crises : mécanismes de Vienne (1989) et de Moscou (1991) pour traiter les questions relatives à la dimension humaine ; alerte rapide pour prévenir les risques de conflits (document de Vienne de 1999) ; action préventive dans les situations de crise potentielle (mécanisme de Berlin de 1991, notamment) et dispositifs de règlement pacifique des conflits (mécanisme de La Valette de 1991 et Convention sur la conciliation et l'arbitrage de 1992).

Haut-Karabagh

Le Haut-Karabagh est un petit territoire d'une superficie de 4.500 km², majoritairement peuplé d'Arméniens ethniques mais rattaché à l'Azerbaïdjan sous l'URSS.

Le statut d'autonomie – certes formel – dont le territoire bénéficiait à l'époque a été supprimé en 1991 en réaction à un mouvement réclamant le rattachement à l'Arménie. Cette décision a provoqué une déclaration d'indépendance unilatérale de la part des Arméniens du Haut-Karabagh en septembre de la même année. La guerre entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan qui s'en est suivi a fait près de 25.000 victimes et plus d'un million de déplacés, en majorité azerbaïdjanais. Le cessez-le-feu conclu le 12 mai 1994 est globalement observé, même si des incidents réguliers sur la ligne de contact ainsi que sur la frontière internationale entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan continuent de faire des victimes : les plus meurtriers depuis 1994 ont eu lieu début avril 2016.

Aucun accord sur le statut du Haut- Karabagh n'a été trouvé depuis 1994. La situation sur le terrain est inchangée : une « armée de défense du Karabagh », de fait liée aux forces arméniennes, contrôle le

Haut-Karabagh et occupe sept districts azerbaïdjanais adjacents, dont la population majoritairement azérie a dû fuir. Ces sept districts (hors Haut-Karabagh) représentent un peu plus de 15 % du territoire azerbaïdjanais (les Azerbaïdjanais se réfèrent au chiffre de 20 %, y compris le Haut-Karabagh). L'Arménie n'a pas reconnu officiellement son indépendance, mais entretient une grande perméabilité avec le territoire et les autorités *de facto* en place à Stepanakert sont considérées comme légitimes par Erevan.

En mars 1992, pour tenter de régler ce conflit, l'OSCE a mis en place le Groupe de Minsk, qui rassemble les deux parties au conflit, la France, les Etats-Unis, la Russie, l'Allemagne, la Turquie, la Finlande, la Suède, l'Italie, la Biélorussie et la Troïka de l'OSCE. Depuis 1997, la France, les Etats-Unis et la Russie, représentés chacun par un ambassadeur *ad hoc*, en assument la co-présidence chargée d'un rôle de médiation entre Erevan et Bakou. Les co-Présidents du Groupe de Minsk sont actuellement les Ambassadeurs Stéphane Visconti (France), Andrew Schofer (Etats-Unis) et Igor Popov (Russie).

Depuis le Conseil ministériel de l'OSCE de Madrid (2007), le travail de médiation des co-présidents a porté sur les « Principes de base » d'un règlement négocié dont une version actualisée a été transmise aux parties en 2009. En 2011, les parties semblaient proches d'un accord sur ce texte qui aurait pu être entériné lors du sommet de Kazan le 24 juin, mais la réunion s'est soldée par un échec. La crise ukrainienne a un impact sur les deux parties. En Azerbaïdjan, les autorités ont marqué leur attachement à l'intégrité territoriale de l'Ukraine.. L'Arménie pour sa part en appelle au respect du principe d'autodétermination.

Un sommet s'est tenu le 27 octobre 2014 à Paris. Si les échanges ont laissé entrevoir de possibles progrès. Les affrontements qui ont eu lieu du 2 au 5 avril 2016, les plus violents et lourds en victimes humaines depuis 1994, avec au moins 160 morts (chiffre avancé par l'OSCE), n'ont pris fin qu'à la suite d'une médiation de Moscou. Ils ont rappelé la nécessité d'avancer dans la recherche d'une solution pacifique au conflit, mais les décisions prises ne sont toujours pas mises en œuvre, malgré de nouvelles rencontres des présidents.

Géorgie - Ossétie du Sud et Abkhazie

La Géorgie a recouvré son indépendance en 1991 dans des conditions difficiles, et rapidement été confrontée aux vellétés séparatistes de certaines régions. L'Ossétie du Sud et l'Abkhazie, qui représentent ensemble 20 % de son territoire, ont échappé au contrôle de Tbilissi dès le début des années 1990, après deux guerres qui ont fait plus de 11.000 morts et 320.000 déplacés.

Du 7 au 12 août 2008, un violent conflit a opposé la Russie et la Géorgie autour de l'Ossétie du Sud. Ces nouveaux affrontements ont fait près de 700 morts et 16.000 déplacés. Au lendemain du conflit, l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie ont déclaré leur indépendance. Elle n'est reconnue que par la Russie, le Venezuela, le Nicaragua, et Nauru (Tuvalu et le Vanuatu s'étant rétractés). La Géorgie et la Russie n'ont pas rétabli leurs relations diplomatiques.

La médiation de la Présidence française de l'UE a permis, le 12 août 2008, de mettre un terme aux combats et d'obtenir un accord de la Russie et de la Géorgie sur un plan en 6 points : 1/ non-recours à la force ; 2/ cessation des hostilités de façon définitive ; 3/ libre accès de l'aide humanitaire ; 4/ retrait des forces militaires géorgiennes dans leur lieu habituel de cantonnement ; 5/ retrait des forces militaires russes sur les lignes qu'elles occupaient avant le déclenchement des hostilités ; 6/ ouverture de discussions internationales sur les modalités de sécurité et de stabilité en Abkhazie et en Ossétie du sud.

Par les accords du 8 septembre 2008, les présidents russe et géorgien se sont engagés à mettre en œuvre l'ensemble des dispositions du plan du 12 août dans des délais précis. Les accords du 12 août et du 8 septembre 2008 ont également institué les discussions de Genève : coprésidées par l'ONU,

l'OSCE et l'UE, elles sont le seul forum réunissant toutes les parties (y compris des représentants des autorités *de facto* abkhaze et sud-ossète). Le représentant de l'ONU est M. Antti Turunen. Représentant spécial de l'Union européenne (RSUE) pour le Caucase du Sud et la crise en Géorgie depuis juin 2014, le diplomate allemand Herbert Salber a présenté sa démission en juillet 2017. Günther Bächler (Suisse) est pour sa part depuis janvier 2016 le représentant spécial de la présidence de l'OSCE.

La Mission de surveillance de l'UE (MSUE), seule sur le terrain depuis le départ en 2009 des missions de l'ONU et OSCE, n'a toujours pas accès aux entités sécessionnistes contrairement à ce que prévoit son mandat. Le Lituanien Kęstutis Jankauskas (diplomate de carrière) en a pris la tête le 19 décembre 2014. Le Mécanisme de prévention et de règlement des incidents (IPRM) pour l'Abkhazie, a été interrompu en mai 2012, avec la déclaration comme *persona non grata* par le régime abkhaze de son prédécesseur, l'ambassadeur polonais Andrzej Tyszkiewicz. Suite à l'accord obtenu à Genève en mars 2016, il a repris ses activités le 27 mai suivant.

Transnistrie

Territoire situé à l'est du Dniestr et à l'ouest de la frontière ukrainienne, la Transnistrie a connu à la fin des années 1980 un mouvement séparatiste refusant la dislocation de l'URSS. Ce mouvement a conduit à la proclamation d'une indépendance en 1990, qui n'a jamais été reconnue internationalement et qui a entraîné une guerre civile de deux ans. Un cessez-le-feu a été signé le 21 juillet 1992 par les autorités moldaves et russes, qui comporte notamment la création d'une zone de sécurité démilitarisée et la constitution d'une force tripartite (Russes, Moldaves, Transnistriens) de maintien de la paix de 1200 hommes, placée sous la supervision politique d'une Commission conjointe de contrôle.

Alors que l'Union européenne a déployé depuis décembre 2005 une mission d'observation de la frontière avec l'Ukraine (EUBAM), l'OSCE s'efforce de faciliter les négociations conduites dans le cadre du format "5+2" (les deux parties : Moldavie et Transnistrie ; trois médiateurs : Ukraine, Russie et OSCE, ainsi que, depuis octobre 2005, deux observateurs : Union européenne et États-Unis). L'OSCE est aussi chargée de suivre le processus de retrait et de destruction des munitions du dépôt de Colbasna, interrompu depuis 2004.

Les négociations officielles, qui avaient été suspendues en 2006, ont repris en décembre 2011 à la faveur d'une attitude plus ouverte de Moscou sur ce dossier et des nouvelles autorités de Tiraspol. Sans perdre de vue leur objectif officiel d'une indépendance complète, les discussions portent sur trois corbeilles : aspects socio-économiques ; questions juridiques, humanitaires et liées aux droits de l'Homme ; règlement politique et aspects de sécurité.

En décembre 2016, M. Igor Dodon, candidat pro-russe, a été élu à la présidence moldave. Dès sa prise de fonction, Igor Dodon a pris l'initiative d'une rencontre avec son « homologue » transnistrien Vadim Krasnoselsky, lui aussi récemment élu. Son objectif annoncé de se concentrer d'abord sur l'amélioration des conditions de vie des citoyens ordinaires des deux rives du fleuve Dniestr reprend la logique Steinmeier des « petits pas ».

La feuille de route 2017-2018 qu'il a présentée au SEAE lors de sa venue à Bruxelles en février 2017 prévoit une reprise du dialogue « à tous les niveaux » avec un premier paquet de mesures urgentes : agriculteurs de Dubăsari, enseignement en caractères latins, transport par fret ferroviaire, télécommunications, reconnaissance des diplômes. Il compte également mettre en œuvre un paquet « d'activités et d'événements » dans le but de réunir les parties, les partenaires internationaux et les principaux garants.

En dépit de cette volonté affichée, les négociations entre les représentants moldaves et transnistriens organisées par l'OSCE en 2017, n'ont abouti à ce stade qu'à de minces résultats sur des aspects techniques et n'ont permis aucune avancée sur les sujets majeurs./.