

Européanisation et résolution de conflits :

Etudes de cas de la périphérie européenne

Auteurs: Bruno Coppieters, Michael Emerson, Michel Huysseune, Tamara Kovziridze, Nathalie Tocci, Gergana Noutcheva and Marius Vahl

Introduction

Cette étude discute des possibilités et de la manière dont les politiques d'intégration européennes et les structures de gouvernance à plusieurs niveaux (*multi-tier*) pourraient contribuer au développement de solutions viables dans la résolution de quatre conflits ethno-sécessionnistes majeurs de la périphérie européenne : Chypre, Serbie-Monténégro, Géorgie-Abkhazie, et Moldavie-Transnistrie. Elle se penche sur l'intérêt du processus d'eupéanisation et propose une évaluation comparative du potentiel d'aboutissement de solutions supra-nationales et internationales à ces conflits. Cette étude se concentre sur le rôle potentiel des politiques d'intégration de l'Union Européenne, des modèles institutionnels de l'UE et de ses membres (en particulier celui des fédérations), et des mécanismes d'autres institutions européennes telles que l'OSCE ou le Conseil de l'Europe, dans la recherche de solutions institutionnelles à ces conflits. Dans tous les cas présentés, la résolution des conflits peut nécessiter l'intervention de partis tiers.

La sélection de nos quatre cas est basée sur deux présuppositions essentielles. Premièrement, nous nous sommes intéressés à des conflits sécessionnistes qui se déroulaient lors de notre recherche (2003) dans des états divisés et situés en dehors des frontières de l'UE. Chacune des quatre régions se situait dans une perspective d'intégration différente avec l'UE. Deuxièmement, cette étude comparative se concentre sur des conflits sécessionnistes qui impliquent des états 'de facto' non reconnus, ou des états fédérés. Nous présupposons ici que le processus d'eupéanisation et particulièrement l'application de mécanismes de conditionnalité et de socialisation a des conséquences différentes sur des structures politiques d'Etats reconnus ou non d'une part ou sur des mouvements sécessionnistes qui se trouvent en dehors de structures étatiques de l'autre.

L'expertise théorique est combinée avec les perceptions et les expériences d'acteurs locaux clés consultés lors de réunions dans chacun des quatre pays en 2003, et pendant une conférence à Bruxelles en janvier 2004. Le projet a eu pour but d'identifier plus précisément les problèmes engendrés par certaines politiques européennes, ainsi que les questions soulevées par l'introduction possible de modèles institutionnels européens en tant

qu'instruments de résolution de conflit dans des crises sécessionnistes de la périphérie européenne.

Européanisation

On pourrait supposer qu'un degré d'intégration avancé avec l'UE facilite la résolution de conflits importants en Europe. L'UE, en soi, peut être considérée comme une réussite de résolution de conflit à grande échelle, en commençant par le cas de l'Allemagne et de ses voisins, et en passant par une série de cas plus modestes de conflits ethniques ou frontaliers résolus pacifiquement dans le contexte européen contemporain. L'UE définit après tout la résolution de conflit comme étant l'un des objectifs de sa politique étrangère, au nom des principes de démocratie et de respect pour les droits de minorités. Elle emploie les instruments de conditionnalité pour atteindre ce but.

Le terme d'eupéanisation est utilisé en référence à des changements de structures domestiques et politiques découlant de politiques et pratiques institutionnalisées au niveau européen. Alors qu'il désignait initialement l'élargissement de l'UE vers certains pays méditerranéens tels que l'Espagne, le Portugal, ou la Grèce, le champ d'analyse s'étend maintenant aux pays de l'Europe centrale et de l'Europe du sud-est, et implique donc une relation avec la transition post-communiste. Ici, le terme s'étend au domaine spécifique de la résolution de conflits sécessionnistes de la périphérie européenne.

Les mécanismes de changement résultant de l'eupéanisation combinent institutionnalisme rationnel et institutionnalisme sociologique. Des transformations engendrées par des politiques de conditionnalité peuvent se présenter à court et moyen terme, alors que des changements de fond découlant d'une transformation véritable d'identité et d'intérêt peut seulement être appréciée à long terme. Une évolution rapide du discours politique peut aussi, au fil du temps, être internalisée pour finalement engendrer des changements d'identité et d'intérêt profonds. Alors que dans les phases initiales d'eupéanisation un récit institutionnel rationnel pourrait mieux capturer les mécanismes de transformation, à long terme les processus endogènes peuvent devenir les moteurs principaux de transformation interne.

Ce découpage du processus décrit présuppose que les dirigeants politiques soient enclins et capables de faire preuve de 'leadership'. Pourtant, comme l'analyse de nos quatre cas le montre, ceci n'est pas toujours le cas. On peut alors constater l'apparition d'une séquence inverse dans laquelle la société commence à 'socialiser' avec l'Europe moderne, et

les dirigeants politiques n'entament des négociations de coopération avec les institutions européennes que plus tard.

Études de Cas

Chypre. Depuis 1974, l'ONU s'est efforcée de développer des propositions de plus en plus détaillées pour la création d'une fédération bizonale et bicommunale. Pourtant, durant les décennies de négociations, les deux parties au conflit ont rarement révisé leurs positions de négociation. Dans les années 1990, lors de la candidature de Chypre à l'UE, l'UE est devenue un acteur extérieur clé dans l'évolution du conflit. Le fait que les parties au conflit confondent européanisation et EU-isation met en jeu deux dimensions différentes : l'influence de l'UE en tant qu'organisation cadre dans les efforts de résolution de conflit, et l'impact que le processus d'accession peut avoir sur les parties en conflit.

Entre la Serbie et le Monténégro. Une structure étatique précaire a été installée en 2002. L'union étatique de la Serbie et du Monténégro est un modèle institutionnel hybride qui combine des éléments fédératifs et confédératifs. Cet arrangement n'a pas engendré un soutien politique consensuel ; sa viabilité a été remise en question par certaines formations politiques dans les deux républiques, alors que les positions en faveur de l'indépendance opposées à la création de l'état commun se sont vues renforcées. Le futur de l'union sera en partie déterminé par la capacité et la volonté de l'UE à superviser la mise en oeuvre et l'arbitrage des différents entre les deux républiques, particulièrement au sujet de leur candidature conjointe à l'UE.

Entre la Moldavie et la Transnistrie. Le conflit est apparu lors de la dissolution de l'Union Soviétique à la fin des années 1980. Les deux parties ne sont parvenues à s'entendre sur aucune des propositions présentées par les médiateurs internationaux, la Russie, l'Ukraine, et l'OSCE. En Moldavie, les négociations ont éveillé un sentiment de désillusion et ont accru le soutien pour l'européanisation de la Moldavie, indépendamment de la résolution du conflit. L'engagement accru de l'UE a engendré un ressentiment dans le discours politique Transnistrien envers l'UE. De plus, les divergences entre les acteurs externes sont de plus en plus prononcées ; la Russie désapprouve l'engagement accru de l'UE dans la région.

Entre la Géorgie et l'Abkhazie. Le conflit Géorgien- Abkhaz relève des questions d'identité et de sécurité qui n'ont pas été résolues dans le contexte de l'Union Soviétique. L'Abkhazie a

fait sécession de la Géorgie après la guerre de 1992-93. Les efforts de médiation de l'ONU n'ont pas abouti à une solution politique. Les propositions de l'ONU permettraient d'envisager le futur de l'Abkhazie en tant qu'état fédéré, ou en tant qu'état associé à la Géorgie. Il est pourtant difficile de spéculer au sujet d'une résolution du conflit aussi longtemps que les acteurs internationaux continueront à éviter une approche commune qui permettrait de surmonter l'impasse dans lequel les négociations se trouvent actuellement.

Analyse comparative et synthèse

Pas de conflit 'gelé', mais succès élusifs. Il n'y a plus de conflits armés dans les quatre cas. Ironiquement, le mot 'gelé' est souvent utilisé pour caractériser ces conflits, alors que tous sont actuellement bouillants de mouvements politiques. Des pressions sous-jacentes qui poussent au changement existent dans chacun des cas. Néanmoins, la performance des acteurs externes et organisations multilatérales reste faible en ce qui concerne la résolution des conflits. On peut constater un certain degré de succès dans l'Union de la Serbie et du Monténégro, mais la viabilité de la situation est loin d'être assurée, et le problème de la sécession demeure à l'ordre du jour.

Stylisation des processus de conflit, leur négociation, et résolution. Tous ces conflits ont suivi l'effondrement de régimes impériaux ou autoritaires qui contribuaient au maintien de sociétés ethniquement complexes. Trois des cas furent le théâtre de brèves guerres ethno politiques qui ont entraîné des sécessions (Chypre, Moldavie-Transnistrie, Géorgie-Abkhazie), et trois des cas ont vu le chevauchement de ces conflits sécessionnistes avec le travail de transition post-communiste (Moldavie, Géorgie, Serbie-Monténégro). Dans deux des cas, il y a eu nettoyage ethnique (Chypre et Abkhazie). Tout ceci a entraîné des transformations majeures au niveau de l'occupation territoriale, de la propriété, et des biens économiques, ce qui a par extension créé de nouvelles structures d'intérêts propres, et résulté dans un mode d'incitation biaisé dans les négociations, ce qui n'a de loin pas facilité la recherche de compromis. Dans deux des cas (Chypre, Géorgie-Abkhazie) c'est la crainte d'extinction des minorités qui est une source de conflit. Dans ces cas, les garanties de sécurité procurées à de faibles et petites communautés ethniques par les puissances extérieures deviennent décisives, bien qu'il existe des limitations pour l'imposition de solutions, autant en ce concerne une diplomatie réaliste qu'en ce qui concerne les normes politiques internationales d'intervention. La capacité et la volonté des acteurs politiques d'assurer ou de soutenir une transformation de la situation qui a initialement provoqué le conflit sont aussi

déterminante. De plus, il est également possible que des parties impliquées dans le conflit doivent affronter une opposition interne, comme par exemple un parti sécessionniste qui ne parvient pas à subvenir aux besoins de sa propre population. Ceci pourrait entraîner la chute de ce régime et l'avènement d'un nouveau gouvernement qui s'avérerait plus flexible que son prédécesseur sur les conditions de négociations.

Européanisation et résolution de conflit : effets intentionnels et non intentionnels: Nos quatre cas montrent que la gestion conventionnelle de l'UE de conflits sécessionnistes dans sa périphérie doit être spécifiée de façon plus rigoureuse et complexe. L'eupéanisation implique un jeu d'influences et de mécanismes très complexes, qui ne prend pas toujours la direction souhaitée en faveur d'une résolution de conflit. Les choix pratiques de l'UE ne sont pas toujours conformes à la préférence officielle d'origine de l'Union.

Dans nos quatre cas pratiques, on voit l'émergence d'effets intentionnels et non intentionnels, dont certains sont effectifs alors que d'autres sont latents. En parallèle des potentiels bénéfiques importants de l'eupéanisation, il existe aussi certains aspects imprévus qui peuvent être problématiques et qui doivent être adressés par des politiques européennes adéquates. Dans le cas de Chypre, la réunification en tant que condition préalable à l'accession a été virtuellement abandonnée en 1999. La décision de l'UE d'offrir la possibilité à la partie sud de Chypre d'accéder seule à l'Union Européenne a permis aux Chypriotes Grecs de raffermir leur position en toute impunité. Dans le cas de la Serbie et du Monténégro, on peut observer une forte préférence de la part de l'UE pour une solution fédérative comme condition préalable à l'intégration dans l'UE, mais certaines faiblesses laissent la porte ouverte à un divorce de velours entre les deux parties. L'option d'un tel divorce et la reconnaissance de deux entités distinctes est perçue comme étant inconcevable dans les trois autres cas.

Le rôle de la Russie en tant que puissance protectrice est déterminant dans les cas de l'Abkhazie et de la Transnistrie qui ont toutes deux des positions très différentes en ce qui concerne la viabilité du statu quo. L'Abkhazie est dans une situation relativement favorable étant donné sa continuité géographique et ses frontières ouvertes avec la Russie. La Transnistrie, en contrepartie, n'a de frontière externe qu'avec l'Ukraine. Étant donné que la Russie refuse de modifier son discours officiel de respect de l'intégrité territoriale d'états souverains, les liens établis de facto entre l'Abkhazie et la Transnistrie restent informels, même s'ils s'approfondissent en pratique.

Quatre sens du terme périphérie. Les quatre cas présentés dans ce volume concernent les périphéries européennes qui peuvent, dans le contexte de l'intégration européenne, être comprises dans quatre sens différents. Premièrement le terme fait référence à quelque chose de marginal qui n'a pas de grande importance pour le centre européen. Nos quatre cas furent tout d'abord perçus comme étant périphériques aux intérêts des états membres de l'UE, mais ils ont ensuite pris une place importante dans l'agenda de sécurité de l'UE.

Dans le contexte européen, le terme de périphérie fait aussi référence à l'idée que l'UE a la capacité de progressivement transformer tous les états européens en états membres, principalement au travers de l'élargissement de l'UE. L'efficacité des mécanismes d'eupéanisation de conditionnalité et d'apprentissage social dans un conflit sécessionniste dépend en grande partie du rôle spécifique de l'UE et de la perspective de la région à devenir membre. Une résolution de la situation chypriote est plus attrayante pour la partie turque de l'île si elle se fait au sein de l'Europe plutôt qu'en dehors, puisque l'UE offre un cadre institutionnel qui pourrait faciliter la relation entre les parties, principalement au travers de la création d'un troisième niveau de gouvernance. Dans les autres conflits sécessionnistes adressés, l'UE n'est pour l'instant qu'un acteur, mais son rôle potentiel en tant que cadre institutionnel pour la Serbie et le Monténégro a facilité la création d'une union étatique lâche. Dans le cas de Chypre, la question de l'accession à l'UE implique la Turquie aussi bien en ce qui concerne sa propre candidature que en ce qui concerne son rôle en tant qu'acteur extérieur et garant de la partie nord de Chypre. Ceci a offert à l'UE un espace de négociation avec la Turquie qu'elle ne possédait pas vis-à-vis de la Russie dans le cas des conflits en Abkhazie et Transnistrie, étant donné que la Russie ne cherche pas à devenir membre de l'UE. En ce qui concerne la Moldavie et la Transnistrie, l'espace de négociation est également tendu étant donné que la Roumanie est candidate à l'union, et l'Ukraine cherche aussi à devenir membre.

Suivant le troisième sens du terme périphérie dans le contexte de l'intégration européenne, les périphéries sont des *fault lines* ou des espaces de confrontation. L'idée de *fault line* a pris une nouvelle envergure après les attaques du 11 septembre, avec le terrorisme étant perçu comme émanant d'états faibles ou en déliquescence. La Moldavie et la Géorgie sont des états faibles qui pourraient devenir des *failed states* au travers de leurs conflits sécessionnistes, ce qui créerait des menaces directes aux frontières de l'UE.

Suivant le quatrième sens du terme périphérie, les relations entre le centre et la périphérie se révèlent être essentiellement inégales. L'efficacité des mécanismes d'eupéanisation de conditionnalité et d'apprentissage social est basée sur une inégalité de ressources matérielles et normatives. Le centre européen exerce une hégémonie sur ses

périphéries et c'est seulement au travers d'une accession à l'Europe que la périphérie européenne pourrait devenir l'égale d'états qui se trouvent au centre.

Modèles Institutionnels. Les options institutionnelles qui émergent dans les quatre cas sont (1) une structure fédérative à deux niveaux, (2) une structure fédérative à trois niveaux, avec une intégration dans l'UE, (3) la sécession de facto permanente, non reconnue au niveau international, mais en association implicite avec une puissance extérieure, (4) la sécession reconnue et indépendance.

Des variantes de modèles fédératifs à deux niveaux ont été discutées ou même négociées dans tous les quatre cas. Mais un accord sur base de ce modèle n'a seulement abouti qu'en Serbie et Monténégro, et ceci à condition d'inclure une clause permettant une éventuelle future sécession. Un aspect clé de tous les cas étudiés est la difficulté de réconcilier l'asymétrie entre la taille de l'entité sécessionniste – généralement modeste - et celle du parti majeur avec l'exigence du parti sécessionniste d'un statut politique égal. Les options varient entre, d'un côté, la formation d'un 'état associé' qui n'a pas de voix dans le gouvernement central, et de l'autre, un modèle symétrique d'égalité politique au sein d'une confédération. D'autres options comprennent des fédérations symétriques et asymétriques.

Le modèle fédératif à trois niveaux peut en principe résoudre une impasse constitutionnelle en introduisant de nouvelles ressources et de nouvelles dimensions politiques et institutionnelles. En fait, l'UE a développé certains modèles institutionnels de ce genre qui fonctionnent réellement. Les attributs de ce modèle peuvent être combinés avec ceux d'un 'Etat commun' (*common state*), où il n'existe qu'un seul état au niveau du droit international, mais avec des compétences et des pouvoirs extrêmement limités. Cette option a été proposée dans chacun de nos cas. Le modèle belge à trois niveaux où le niveau fédéral prend en charge des fonctions de coordination importantes pour les entités fédérées, surtout en ce qui concerne la politique européenne, devient alors particulièrement attrayant. L'idée générale est qu'un maigre 'Etat commun' pourrait être plus viable dans une structure fédérative à trois niveaux que dans un modèle à deux niveaux.

Le troisième cas est celui de l'association de facto et de la protection de l'entité sécessionniste par une puissance externe. Dans l'absence de résolution de conflit, les entités sécessionnistes deviennent de plus en plus dépendantes de leur patron externe.

Complications en relation à d'autres entités. Dans tout les cas, excepté celui de Chypre, certains problèmes découlent du problème non résolu du statut politique d'autres entités. En

Serbie et au Monténégro, il y a la question du Kosovo. En Moldavie, il existe des propositions diverses, entre autres une proposition qui envisage que la Gagauzie devienne un état fédéré aux côtés de la Transnistrie. En Géorgie, l'Ossétie du Sud a fait une sécession de facto. Une solution proposée face à ces autonomies multiples est de considérer l'option 'd'états associés' qui ne sont que lâchement liés au gouvernement central. Une autre option est de créer une fédération à entités multiples, selon un modèle asymétrique, plutôt que de chercher des solutions premières pour une seule entité sécessionniste. Cependant, ce modèle est contesté par ceux qui avancent qu'une régionalisation serait plus adaptée aux besoins de ces plus petits états.

Le rôle des puissances externes. Nos cas concernent de petits états confrontés à la sécession de micro entités, et où il peut être attendu que l'environnement extérieur joue un rôle déterminant. A Chypre et en Serbie-Monténégro, les positions de l'UE et des Etats-Unis sont raisonnablement bien alignées, avec la Russie dans un rôle plutôt marginal. Dans les cas des deux états post-soviétiques, il existe en surface une diplomatie coopérative, mais qui cache mal le manque d'alignement d'intérêts et le manque de confiance entre la Russie et les pouvoirs occidentaux en ce qui concerne des questions stratégiques. En Serbie-Monténégro, l'UE a été assez claire dans sa médiation et les propositions proposées. A Chypre, l'UE et les Etats-Unis se sont soutenus mutuellement et ont travaillé ensemble avec l'ONU. La Turquie est perçue comme ayant un pouvoir déterminant en ce qui concerne la Chypre du Nord, et la Grèce a joué un rôle important dans la plupart des aspects du conflit. En Moldavie et en Géorgie, la diplomatie a été obstruée par une compétition d'intérêts des pouvoirs extérieurs, avec la Russie qui est perçue comme voulant maintenir une position régionale dominante. En Moldavie, les deux voisins directs, l'Ukraine et la Roumanie, jouent aussi un rôle important bien que la Roumanie soit moins active diplomatiquement. Ce rôle va potentiellement s'accroître avec le rapprochement de l'accession à l'UE. Eventuellement, la Turquie pourrait devenir un acteur plus important en Géorgie avec le développement de son propre processus d'européanisation. La conclusion présentée ici est que ce n'est que dans les cas où il n'existait pas de conflit d'intérêt majeur entre des parties externes au conflit qu'on a pu constater ne serait-ce qu'un succès partiel (Serbie et Monténégro). Dans tout les autres cas, les divergences d'intérêt des puissances extérieures ont coïncidé avec la persistance du conflit. En corollaire, ce n'est que quand les puissances extérieures trouvent une base commune qu'un conflit a de réelles chances d'être résolu.

Le rôle des organisations multilatérales. Des mandats ont été alloués pour la médiation et les opérations de maintien de la paix à plusieurs organisations internationales : à l'ONU à Chypre, à l'OSCE en Moldavie, et à l'ONU et l'OSCE en Géorgie. L'UE s'est elle-même attribuée un mandat en Serbie et Monténégro. Les résultats sont discutables et les effets de l'ONU, de l'OSCE, et du Conseil de l'Europe dans l'eupéanisation de conflits sécessionnistes restent marginaux dans les quatre cas considérés. Des conclusions similaires peuvent être tirées concernant les structures multilatérales régionales. On peut alors se demander si les puissances externes majeures travaillent ensemble pour un but commun ou pas. Les organisations multilatérales cadres ne sont pas vraiment des acteurs autonomes et ne peuvent donc qu'opérer au sein de l'espace qui leur est attribué.

Scénarios default A TRADUIRE et évolutions à moyen et long terme. Alors que le cessez-le-feu reste 'gelé', les politiques internes de deux partis opposés peuvent continuer à évoluer et peuvent devenir des facteurs clé lorsque l'un des partis prouve être plus capable de modernisation politique et économique et qu'il progresse plus rapidement que l'autre. Il est difficile d'évaluer la direction que ce processus peut prendre. Cela peut varier entre l'émergence d'un nouvel environnement politique favorable à de nouvelles négociations entre les entités, ou la persistance de sécessions de facto qui mènent à une dépendance accrue de l'entité sécessionniste sur une association informelle avec une puissance externe. Mais le rôle des acteurs externes peut aussi changer dans le moyen terme, notamment en ce qui concerne l'UE, la Russie et la Turquie. L'UE peut progresser et devenir une force plus crédible et efficace dans l'Europe élargie. Reste la question de savoir si la Russie et l'Ouest peuvent trouver une base de coopération efficace en ce qui concerne les conflits non résolus du Caucase et de la Moldavie. La rhétorique des déclarations officielles de la Russie et l'UE suggère qu'ils ont trouvé certains terrains d'entente mais ceci ne se reflète pas encore dans leurs efforts de résolution de conflits sécessionnistes de la périphérie européenne.