

Dov Lynch, *Engaging Eurasia's Separatist States: Unresolved Conflicts and De Facto States*, Washington D.C., United States Institute of Peace Press, 2004.

La politique de voisinage oriental est un laboratoire privilégié de création de la politique étrangère commune. En effet, le type de partenariat que nous devons envisager avec la Russie, les positions que nous devons prendre face à la Biélorussie ou les aspirations pro-européennes de la Moldavie et de l'Ukraine fournissent de nombreux sujets sur lesquels une position commune est parfois difficile à dégager.

Cependant, il est des questions de sécurité qui, moins à l'ordre du jour, pourraient faire l'objet d'un consensus assez large. C'est le cas des Etats *de facto* sur lesquels Dov Lynch, chercheur à l'Institut d'Etudes de Sécurité (UE), nous invite à réfléchir. Les Etats séparatistes post-soviétiques sont en effet des facteurs d'instabilité régionale sous-estimés, mais dont l'UE doit se soucier si elle veut affirmer sa capacité d'action hors de ses frontières, et apparaître comme un acteur stratégique « normal » (p. 126).

L'Etat de facto et ses rationalités

La comparaison des quatre Etats *de facto* qui est menée dans le livre mérite quelques précisions en amont.

Tout d'abord, il convient de s'attarder sur cette notion d'Etat *de facto*¹, qui ne va pas de soi. Il ne s'agit d'un Etat non-reconnu, mais qui dispose de la plupart de ses attributs : de fait, seule la reconnaissance internationale manque véritablement. Taiwan, l'Erythrée ou Chypre du Nord sont autant d'exemples d'entités revendiquant le droit à l'autodétermination, et qui cherchent par conséquent à édifier leur propre Etat. L'étude de la nature de ces entités, ainsi que de ses ressorts, est nécessaire si l'on veut pouvoir proposer efficacement des solutions politiques pour la résolution de ces conflits.

La problématique centrale pour les Etats *de facto* concerne leur survie : en effet, ne disposant pas de reconnaissance internationale, ayant connu une menace constante et étant encore au stade de la formation étatique, ils ont malgré tout eu les capacités de perdurer. On serait même tenté de penser qu'ils ont encore la possibilité de durer une décennie de plus si rien n'est fait.

Ces Etats *de facto* sont travaillés par trois facteurs internes. Tout d'abord, ils sont caractérisés par un désir de *souveraineté absolue*, qu'ils justifient par des sources légales de légitimité (droit à l'autodétermination et adhésion à une définition empirique de l'Etat), tout autant que par des sources historico-morales (écriture d'une histoire et construction d'un ennemi « génocidaire »). Ensuite, ils jouent sur la *peur et l'insécurité* de leur situation : bien qu'ayant obtenu des victoires militaires sur le pouvoir métropolitain, ils arrivent à diffuser un sens de la menace. Enfin, ils sont marqués par le *syndrome de la subsistance* : les populations locales sont touchées par l'absence de réformes économiques, qui obère le développement et s'accompagne du fleurissement d'une économie criminalisée.

Les Etats *de facto* sont aussi marqués profondément par trois facteurs externes. Le rôle de l'Etat métropolitain, qui agit de manière directe ou indirecte sur le conflit. Pour eux, le *statu quo* est encore un moindre mal en comparaison de la perte territoriale. En outre, le rôle de la Russie dans ce conflit ne peut être minoré, puisqu'il s'agit de l'ancien centre impérial, et que ses troupes sont présentes sur le terrain, tandis qu'elle entretient de nombreux liens avec les autorités séparatistes. Finalement, ils s'appuient aussi sur d'autres acteurs extérieurs, organisation non-étatiques ou institutions internationales.

Les Etats séparatistes eurasiens

Les Etats séparatistes de l'ex-espace soviétique sont au nombre de quatre : la Transnistrie (Moldavie), le Nagorno-Karabakh (Azerbaïdjan), l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud (Géorgie). Si la Tchétchénie pouvait à un certain moment être rattachée à ce groupe, ce n'est plus le cas aujourd'hui (intensité du conflit et reprise en main des militaires depuis l'arrivée de Poutine). Ces entités, en conflit avec leur fragile Etat métropolitain, ont été le lieu de conflits de succession de l'URSS, qui ont donné lieu à diverses interprétations : dilemme de sécurité des groupes ethniques, héritages institutionnels de l'URSS, rationalité économique, etc.

Les quatre Etats *de facto* eurasiens présentent tous des caractéristiques communes : ils sont issus de la fin de l'URSS, ont émergé à la fin de la Guerre froide, et sont des lieux de garnisons. Par ailleurs, dans tous les cas, la Russie détient y un rôle central. Au-delà, les Etats *de facto* eurasiens ont des similarités dans le conflit qui les a opposé à l'Etat métropolitain. Tout d'abord, les cessez-le-feu sont tenus depuis le début des années 1990, respectivement entre 1992 et 1994. Ensuite, ces conflits ont eu pour médiateur des institutions internationales

et une tierce partie, mais ont connu peu de progrès depuis leur institutionnalisation. Enfin, les entités séparatistes ont, en une décennie, expérimenté un projet indépendantiste.

Pour autant, tous ces conflits ne se ressemblent pas, et de nombreuses nuances apparaissent : le conflit en Transnistrie a été plutôt impulsé par le haut, alors que le Nagorno-Karabakh répond plus à une logique populaire ; le conflit abkhaze a des ressorts ethniques affirmés, alors que la Transnistrie paraît éloignée de cette logique.

La situation de ces entités séparatistes ne doit pas être réduite à une rationalité unique. En effet, certains analystes les réduisent au simple rôle « d'entité criminelle » ; d'autres, en revanche, en font les marionnettes d'un pouvoir étranger, généralement la Russie. Or, il apparaît que nos Etats de facto ne sont pas réductibles à ces deux dimensions. Et il est doute utile d'investiguer sur la construction de ces Etats, sur leurs évolutions, afin d'en comprendre la rationalité principale.

Enjeux de sécurité et sortie de l'impasse

Si ces conflits sont en apparence paisibles, puisque le cessez-le-feu est durable, les Etats *de facto* contribuent à l'insécurité internationale à au moins trois niveaux. Sur le plan individuel, ils engendrent des risques pour la population locale. Au niveau national, ils font courir un danger pour les Etats métropolitains, avec lesquels ils ont des relations tendues. Au niveau régional et international, ils favorisent un climat crisogène, participent au développement de la criminalité internationale et forment un foyer de tensions potentiellement déstabilisant.

L'auteur nous amène à reconsidérer deux idées conventionnelles souvent entendues à propos de ces conflits.

Ainsi, si l'on parle souvent des « conflits gelés » de la Moldavie, la Géorgie et de l'Azerbaïdjan, cette expression est en fait trompeuse, car si les armes n'ont pas repris leur cours, la situation sur le terrain a beaucoup changé. Le *statu quo* masque, de fait, des évolutions majeures qu'il est vital de prendre en compte. Par ailleurs, Si l'on insiste souvent sur le rôle de l'extérieur pour résoudre le conflit, il faut aussi considérer les forces locales et leurs dynamiques propres.

Les logiques extrêmes –sécessions ou recours à la force– ne sont pas acceptables pour les deux parties, et apporteront plus de problèmes que de solutions. Dès lors, il s'agit de



briser la spirale de l'immobilisme chez les acteurs du conflit, à travers un ensemble de mouvements à entreprendre. En résumé, la résolution de ces conflits passe donc à la fois par une forme d'acceptation de ces entités (quitte à leurs laisser une forme d'indépendance dans certains domaines), et un ensemble de mesures ciblées (en matière économique, sécuritaire, sociétale et de confiance).

Pour une approche sociologique des conflits

De ce point de vue, cette approche dynamique assez fine de l'évolution des Etats *de facto* nous permet de mieux en comprendre les ressorts. Et une politique européenne appropriée ne peut faire l'économie d'une telle réflexion sur les origines de ces conflits et les conditions du *statu quo*. Il en va aussi de son intérêt de stabiliser sa périphérie, que ce soit à ses frontières ou dans le Caucase, guère éloigné. Elle peut d'autant plus intervenir avec succès qu'elle trouve avec le pouvoir ukrainien issu de la Révolution Orange un allié dans la pacification de la Transnistrie, bien plus en tout cas que pendant la période Koutchma. Quant au Caucase, si l'arrivée de Saakashvili en Géorgie a pu être bénéfique, elle ne peut à elle seule résoudre les conflits en cours dans ce pays.

Les Etats *de facto* forment donc bien une question qui, comme nous l'indique l'auteur, est bien centrale dans le cadre du développement de la PESC, pour au moins deux raisons. D'une part, elle offre une opportunité de développer le partenariat stratégique Russie-UE, à condition que chaque partie joue le jeu. D'autre part, elle permet à l'UE de tester sa politique de voisinage et de vérifier la cohérence de ses actions avec ses ambitions.

Florent Parmentier
Analyste-politique pour Euro-Power



¹ Dov Lynch reprend la définition de Scott Pegg (p. 15) : « *A de facto state exists where there is an organised political leadership, which has risen to power through some degree of indigeneous capacity; receives popular support; and has achieved sufficient capacity to provide governmental services to a given population in a specific territorial area, over which effective control is maintained for a significant period of time.* »