

N° 395

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 février 2013

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)*  
*sur le projet de loi autorisant la ratification d'un accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Turkménistan, d'autre part,*

Par Mme Josette DURRIEU,

Sénatrice

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, *président* ; MM. Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Jean-Claude Peyronnet, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, *vice-présidents* ; Mmes Leila Aïchi, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, *secrétaires* ; M. Pierre André, Mme Kalliopi Ango Ela, MM. Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Reymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Luc Carvounas, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Laufoaulu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Richard Tuhejava, André Vallini, Paul Vergès.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 523 (2011-2012) et 396 (2012-2013)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LE TURKMÉNISTAN : UN PAYS QUI OCCUPE UNE PLACE GÉOSTRATÉGIQUE IMPORTANTE EN ASIE CENTRALE ET QUI PRÉSENTE DE NOMBREUX ATOUTS, MAIS DONT LE RÉGIME SOULÈVE DES PRÉOCCUPATIONS AU REGARD DU RESPECT DE LA DÉMOCRATIE ET DES DROITS DE L'HOMME</b> .....	7
A. L'ASIE CENTRALE, UNE RÉGION STRATÉGIQUE MAJEURE POUR L'EUROPE.....	7
B. LE TURKMÉNISTAN : UN PAYS DOTÉ D'IMPORTANTES RÉSERVES DE GAZ QUI SOUHAITE S'ÉMANCIPER DE LA TUTELLE RUSSE ET SE RAPPROCHER DE L'UNION EUROPÉENNE .....	13
C. MALGRÉ QUELQUES SIGNES D'OUVERTURE, LE RÉGIME ACTUEL SOULÈVE DE RÉELLES PRÉOCCUPATIONS EN MATIÈRE DE DÉMOCRATIE ET DE RESPECT DES DROITS DE L'HOMME .....	17
<b>II. UN ACCORD DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION QUI S'INSCRIT DANS LE CADRE DE LA STRATÉGIE DE L'UNION EUROPÉENNE POUR L'ASIE CENTRALE ET QUI DEVRAIT PERMETTRE UN RENFORCEMENT DE LA PRÉSENCE EUROPÉENNE DANS CETTE RÉGION STRATÉGIQUE</b> .....	19
A. UN ACCORD DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION « CLASSIQUE » .....	19
B. UN ACCORD QUI S'INSCRIT DANS LE CADRE DE LA STRATÉGIE DE L'UNION EUROPÉENNE POUR L'ASIE CENTRALE .....	23
<b>CONCLUSION</b> .....	25
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	26
<b>ANNEXE – PROJETS DE GAZODUCS TRANSEUROPEÉENS</b> .....	27



Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi d'un projet de loi autorisant la ratification de l'accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et le Turkménistan, d'autre part.

Bien que signé le 25 mai 1998, c'est-à-dire il y a déjà une quinzaine d'années, cet accord n'est toujours pas entré en vigueur, faute d'avoir été ratifié par tous les Etats signataires.

En effet, le Parlement européen, ainsi que deux Etats membres de l'Union européenne - la France et le Royaume-Uni - n'ont pas autorisé jusqu'à présent la ratification de cet accord en raison de préoccupations liées à la situation en matière de respect des droits de l'homme au Turkménistan.

Dans le cas de la France, un projet de loi autorisant la ratification de cet accord<sup>1</sup> avait même été présenté par le précédent gouvernement et déposé à l'Assemblée nationale le 4 novembre 2009.

Examiné par la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, lors de sa réunion du 7 avril 2010, sur le rapport de notre collègue député M. Gaëtan Gorce<sup>2</sup>, ce projet de loi avait été adopté, mais la commission avait demandé au gouvernement de ne pas l'inscrire à l'ordre du jour d'une séance publique tant que certaines conditions n'auraient pas été remplies.

En particulier, nos collègues députés avaient exigé la libération de deux ressortissants turkmènes, MM. Sapardourdy Khadjiev et Annakourban Amanklytchev, qui avaient aidé une journaliste française à réaliser un reportage sur le Turkménistan en 2006, dans le cadre de l'émission « envoyé spécial », diffusé sur la chaîne France 2 et intitulé « La folie de Niazov ». Ceux-ci avaient été arrêtés par les services de sécurité turkmènes et condamnés pour espionnage le 25 août 2006 à sept années d'emprisonnement. Une troisième personne, Mme Ogoulsapar Mouradova, correspondante de *Radio Free Europe*, également arrêtée et condamnée, est morte en détention en 2006.

---

<sup>1</sup> *Projet de loi n°2010, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 4 novembre 2009*

<sup>2</sup> *Rapport n°2438 (AN, treizième législature)*

Ce projet de loi a finalement été retiré par le gouvernement, le 4 mai 2012.

Le même jour, un nouveau projet de loi<sup>1</sup>, quasiment identique au précédent<sup>2</sup>, a été déposé par le gouvernement sur le bureau du Sénat, et c'est ce texte qui fait l'objet du présent rapport.

MM. Sapardourdy Khadjiev et Annakourban Amanklytchev ayant été récemment remis en liberté, au bénéfice d'une grâce présidentielle quelques semaines avant le terme de leur peine, votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a accepté de procéder à l'examen du présent projet de loi.

Avant d'évoquer le contenu de cet accord, votre Rapporteur a pensé utile de présenter brièvement le Turkménistan et les enjeux du renforcement des relations de l'Union européenne et de la France avec ce pays, qui occupe une place géostratégique importante en Asie centrale, notamment du point de vue des approvisionnements énergétiques de l'Europe.

Votre Rapporteur, qui s'est rendu à plusieurs reprises dans cette région et dans ce pays, avait d'ailleurs été l'auteur d'un rapport sur l'Asie centrale, intitulé « *Sécurité et stabilité en Asie centrale* », présenté au nom de l'Assemblée parlementaire de l'Union de l'Europe occidentale le 19 décembre 2006<sup>3</sup>, qui soulignait déjà l'importance du renforcement de la présence de l'Union européenne dans cette région.

Comme votre rapporteur l'indiquait dans ce rapport daté de 2006 :

*« Pour nombre d'entre nous, l'Asie centrale est malheureusement un espace lointain et mal connu »*

(...)

*« J'affirme cependant, (...) que l'Europe a sa place dans cet espace. Un « grand jeu », selon une expression du XIXe siècle, s'est mis en place. Hier, c'étaient les Russes et les Anglais. Aujourd'hui, ce seraient plutôt les Russes et les Chinois. Il est temps que l'Europe prenne conscience de l'importance stratégique, économique, énergétique de cet espace de l'Asie centrale. Je crains qu'il y ait un manque d'information. Je crains que l'Union européenne ait, dans ce domaine, un travail urgent à accomplir, pour lequel elle ne serait pas tellement préparée. »*

---

<sup>1</sup> *Projet de loi n°523 (2011-2012), enregistré à la présidence du Sénat le 4 mai 2012*

<sup>2</sup> *De manière anecdotique, on peut relever la même erreur rédactionnelle, puisque l'on retrouve dans les deux textes, à l'avant-dernier paragraphe de la page 6 de l'exposé des motifs, l'adjectif « tadjik » au lieu de « turkmène ».*

<sup>3</sup> *Rapport n°1952*

## **I. LE TURKMÉNISTAN : UN PAYS QUI OCCUPE UNE PLACE GÉOSTRATÉGIQUE IMPORTANTE EN ASIE CENTRALE ET QUI PRÉSENTE DE NOMBREUX ATOUTS, MAIS DONT LE RÉGIME SOULÈVE DES PRÉOCCUPATIONS AU REGARD DU RESPECT DE LA DÉMOCRATIE ET DES DROITS DE L'HOMME**

### ***A. L'ASIE CENTRALE, UNE RÉGION STRATÉGIQUE MAJEURE POUR L'EUROPE***

Le Turkménistan est l'un des cinq États d'Asie centrale issus de l'éclatement de l'URSS en 1991.

Comme le relevait dès 2006 votre Rapporteur, dans son rapport « *Sécurité et stabilité en Asie centrale* », présenté au nom de l'Assemblée parlementaire de l'Union de l'Europe occidentale<sup>1</sup> :

*« Quels sont, brièvement résumés, les points importants de cette région du monde, aujourd'hui ?*

*D'abord, c'est dans cet espace que se trouve l'Afghanistan, lieu de tous les dangers (...).*

*Autre problème, celui de la drogue (...). L'Afghanistan produit du pavot, de l'opium à 100 %, donc de l'héroïne. (...)*

*Enfin, dernier point (...), l'Asie centrale est un espace énergétique où l'on produit du pétrole, notamment au Kazakhstan, et du gaz, notamment au Turkménistan. Si l'on précise que c'est là que se fournit aujourd'hui la Russie pour réexporter vers l'Europe, on a posé une partie du problème ».*

Dans ce rapport, Votre rapporteur donnait une définition de l'Asie centrale, suivant les termes suivants :

*« Cette région est un espace géographique constitué de cinq États : le Kazakhstan, l'Ouzbékistan, le Turkménistan, le Kirghizstan, le Tadjikistan, et de deux États voisins qu'il ne faut pas dissocier : l'Afghanistan et le Pakistan. On y trouve des espaces de steppes, de déserts, de plateaux arides et des montagnes. De ce point de vue, cet espace géographique présente une certaine unité. L'unité est aussi culturelle puisque tous ces États sont musulmans, en dépit d'influences différentes.*

*Toutefois, ces États ne constituent absolument pas une unité politique. Il n'existe pas de région d'un point de vue politique. Ces États sont différents, concurrents, rivaux. Ils présentent néanmoins un point commun : ce sont tous d'anciennes Républiques soviétiques musulmanes et laïques ; et surtout, ce sont des régimes autoritaires à des degrés divers, avec des images et des personnalités différentes, (...).*

---

<sup>1</sup> Rapport n°1952

*Un régime autoritaire prévaut dans les cinq Républiques ex-soviétiques. (...)*

*Aujourd'hui, ces régimes politiques autoritaires ne veulent pas entendre parler d'intégration régionale. Ils partent du principe qu'en 1991, l'indépendance et la « désintégration », comme ils disent, ont permis de conquérir leur autonomie. Ils veulent la vivre pleinement. Cela, on l'entend partout. Quant à la recomposition ou la réintégration, ils ne l'éliminent pas complètement mais la repoussent à plus tard. Dans l'immédiat, il s'agit de politiques autonomes. Parfois même, les frontières sont totalement verrouillées. Par exemple, il faut revenir à Moscou pour prendre un avion si l'on veut se rendre dans la capitale voisine située à moins de deux cents kilomètres.*

*Cela pour dire qu'aujourd'hui il n'y a pas de région politiquement parlant en Asie centrale. Chacun de ces Etats mène des politiques spécifiques, des politiques pragmatiques - ils emploient même l'expression de « politiques multivectorielles » - et ils passent de nombreux accords bilatéraux. Tout cela, pour l'heure, est géré avec beaucoup d'habileté. La classe politique en place a été formée il y a dix ans et tous ses membres sont issus du KGB. Ils ont une certaine expérience et ne sont pas là par hasard ! Cette politique multivectorielle est relativement efficace ».*

Votre Rapporteur soulignait aussi dans son rapport les différentes stratégies des grandes puissances dans cette région d'Asie centrale :

*« Il existe deux pôles d'attraction forts : la Russie et la Chine.*

*Malgré les événements passés, les affrontements qui remontent à une ou deux décennies, la Russie, c'est l'allié, c'est l'ami. Ils ont confiance dans la Russie ; d'ailleurs, excepté le Turkménistan, ils sont membres de la CEI.*

*Quant à la Chine, c'est le partenaire. Ils manifestent à son endroit une relative prudence, mais la Chine est un voisin de toute proximité. Des marchés importants sont passés et c'est un élément dont on tient compte. Par conséquent, les relations sont bien pensées, notamment autour de l'Organisation pour la coopération de Shanghai.*

*Se superposant à ce binôme formé par la Russie et la Chine, on trouve les Américains. Au cours du débat de ce matin, quelqu'un a employé l'expression « l'étranger ». C'est ainsi, en effet, que l'on qualifie la présence américaine : la présence de l'étranger. J'ajoute que l'étranger est relativement bien accepté. En effet, sa présence paraît absolument nécessaire dans l'immédiat, non sur le long terme, car il s'agit d'un investisseur puissant. Cependant, nous n'avons pas l'impression que les Etats-Unis s'installeront dans la durée.*

*L'Iran et l'Inde sont, par ailleurs, deux voisins géographiques, parfois des partenaires commerciaux, mais, politiquement, aucune démarche n'est spontanément lancée dans leur direction.*

*J'en viens enfin à l'Europe. Sa situation est pire que celle décrite ce matin. Elle est plus qu'un nain politique, il n'y a pas de présence européenne, c'est une absence d'Europe. Parallèlement, il y a une demande. Selon la formule du Père Fouettard, on pourrait dire la même chose à propos de l'Asie centrale. Lors des événements survenus en 2001 en Ouzbékistan avec une pénétration islamique radicale, on a assisté à une répression très forte à l'encontre du président en place. L'Union européenne a adressé des reproches virulents mais, cela excepté, reste totalement muette et absente. Ces reproches se sont accompagnés de sanctions et de menaces. Nous avons vécu cette situation que traduit bien l'expression « institution fouettarde ». Nous avons la référence des droits de l'homme. Même si c'est accepté, ce n'est pas tellement compris.*

*Pour résumer : politiquement donc, une région qui n'existe pas, pas d'intégration et des politiques indépendantes et multivectorielles. Malgré tout, ces pays appartiennent à deux ou trois espaces internationaux : tout d'abord, la CEI. Sur les cinq Républiques citées, quatre en sont membres, le Turkménistan n'en faisant pas partie. (...)*

*Ces pays font également partie de l'Organisation pour la coopération de Shanghai qui compte six pays : à côté de la Russie et de la Chine, on trouve les quatre pays cités, moins le Turkménistan. Il s'agit d'un espace organisé depuis 1996, réorganisé depuis 2001. Son objectif est la coopération économique. Cela marche bien avec des accords bilatéraux.*

*La protection et la définition des frontières sont nécessaires, car ces pays sont totalement imbriqués. A ce titre, ils connaissent des problèmes entre eux, notamment l'Ouzbékistan qui entre dans le Kirghizstan et le Tadjikistan. L'objectif est également la sécurité. L'intention de départ consistait-elle à créer une formule qui soit la suite du Pacte de Varsovie ou l'équivalent de l'OTAN ? Aujourd'hui, quand on évoque la paix mise en perspective, on évoque cette Organisation pour la coopération de Shanghai comme une éventualité possible.*

*A ces espaces organisés internationalement, les Américains essaient d'opposer leur stratégie. Au cours de ces derniers mois, ils ont fait progresser l'idée, à côté de l'Organisation pour la coopération de Shanghai, de l'organisation d'une région de grande Asie centrale. Ils la définiraient à partir des cinq Etats plus l'Afghanistan et le Pakistan avec en plus l'Inde. C'est une idée plausible.*

*Voilà pour une première série d'opérations : un espace géographique commun, une absence d'unité politique. Enfin, une région stratégique importante. Il est surprenant qu'au niveau européen, nous manifestations à son égard une relative indifférence, se traduisant par une absence dramatique. Géographiquement, ces pays se situent entre le Caucase, la Russie, la Chine et l'Inde, en bordure de la Caspienne. C'est ce que l'on appelle l'Eurasie. Si on la dénomme ainsi, c'est que l'on considère pourtant qu'une partie est européenne.*

*Par ailleurs, cet environnement est stratégiquement important, parce que s'il est politiquement stable pour le moment, dans les conditions que j'ai essayé de définir, tout l'environnement est instable ».*

Votre Rapporteur soulignait aussi les nombreux enjeux de cette région :

*« En Afghanistan, une guerre dans laquelle le Pakistan, bien sûr, s'emploie à déstabiliser l'Afghanistan. (...). Dans cette même zone d'instabilité, on trouve l'Inde et le Pakistan. Des conflits y couvent et ce d'autant plus que les Américains, encore eux, sont puissants et partout présents, et viennent de signer des accords bilatéraux avec l'Inde, en ce qui concerne le nucléaire et l'enrichissement de l'uranium, qui déplaisent aux Pakistanais. Il est évident que le Pakistan ne se privera pas d'utiliser ses propres moyens comme mesure de rétorsion, moyens efficaces qui consistent à déstabiliser l'Afghanistan. Donc, tout se tient. Et puis, ils ne sont pas loin de l'Iran et du problème nucléaire. Or, tous ces Etats, notamment les cinq dont nous parlons, se sont prononcés contre le nucléaire. Au Kazakhstan, où se trouvait l'arsenal soviétique, tout a été démantelé et dépollué. C'est une position louable de la part du Président Nazarbaïev qui a non seulement déclaré publiquement ses intentions mais qui a fait appel aussi à l'Iran et à sa sagesse, ainsi qu'à l'Europe, en invoquant naturellement ce qu'il reste du Traité de non-prolifération. En tout cas, ce sont des voisins de l'Iran nucléaire et de toutes ces autres zones, bien qu'un peu plus lointaines, que sont l'Irak, l'Islam et la Palestine.*

*Un autre élément qui fait de cette partie du monde une région stratégique est que nous sommes au cœur de l'islamisme radical et au cœur du terrorisme, car on touche l'Afghanistan et le Pakistan. Nous avons cependant une chance relative parce que ces Etats - aux régimes autoritaires et de culture laïque forte - résistent bien au danger de l'islamisme radical. Cette culture laïque, qu'ils ont gardée et cultivent, les protège, et nous aussi, momentanément. Bien entendu, des incursions se produisent parfois. Je faisais référence tout à l'heure à l'Ouzbékistan. En 2001, un soulèvement à caractère islamiste radical s'est produit à Andijan qui a entraîné une répression terrible. On a parlé de 170 morts ou de mille. Peut-être ne sait-on pas compter, mais en tout cas ce sont des chiffres impressionnants. Depuis, un calme relatif règne dans ce pays.*

*Au Tadjikistan, une révolution terrible a eu lieu entre 1992 et 1997. On l'a un peu oubliée et peut-être même ne s'y est-on pas beaucoup intéressé au moment où elle s'est produite et, d'une façon assez astucieuse, le régime a intégré les islamistes dans un système de gouvernement qui paraît tenir.*

*Dans cette zone stratégique, se pose également le problème de la drogue, à savoir : pavot, opium, héroïne. 100 % sont pratiquement cultivés en Afghanistan. 104 000 hectares sont cultivés et la production officielle est estimée à 4 100 tonnes. Or, le chiffre réel de la production s'élève en 2006 à 6 000 tonnes. A partir de là, on fabrique à peu près 150 tonnes d'héroïne dont*

*on ne saisit que 464 kg. Tels sont les chiffres officiels. Cela signifie qu'aujourd'hui, on cultive autant qu'on le veut, qu'on fabrique autant qu'on le veut, qu'on exporte autant qu'on le veut. Il faut savoir que la culture du pavot et la production de l'héroïne représentent un tiers du budget de l'Afghanistan et 40 % du budget d'un Etat voisin, à savoir le Tadjikistan, qui se fait à partir du transit. Autrement dit, c'est toute la région qui vit de cette production et de ce trafic.*

*En amont, tout de suite après la production du pavot, la fabrication de l'héroïne se fait de façon artisanale dans 400 laboratoires bien inventoriés et repérés, à partir de produits chimiques en provenance de l'extérieur - d'Europe, de Chine ou de Russie. Ces produits chimiques, qu'on appelle les « précurseurs », entrent dans le pays à raison de 10 000 tonnes par convois entiers bien visibles.*

*Par conséquent, si l'on voulait mettre un terme à cette affaire, cela signifie que, dans l'ordre, on pourrait empêcher l'entrée des précurseurs, ce n'est pas très compliqué, détruire les laboratoires, ce n'est guère plus compliqué, ainsi que les champs de pavot. Bref, on pourrait faire cesser cette production d'héroïne. Ensuite, mais cela est plus compliqué, on pourrait introduire des cultures de substitution qui rapporteraient à ces paysans l'équivalent des revenus que leur procure la culture du pavot. On devrait, et on pourrait, introduire des projets de développement économique, notamment des micro-projets, parce qu'il convient de remplacer une activité agricole par une autre activité économique. Or, aujourd'hui, on ne s'est pas attaqué à ce problème et ce pour plusieurs raisons, dont la première est que les Américains et les autres - tout le monde est responsable - considèrent que c'est extrêmement difficile et que désamorcer le processus « à la pompe » reviendrait probablement à provoquer un soulèvement populaire, une véritable guerre civile de l'opium qui viendrait se superposer à la guerre tout court.*

*Tout le monde a donc fait le choix de la stabilité dans le statu quo. Non seulement la production augmente, mais des pays comme la Colombie ont investi 10 millions de dollars dans la culture du pavot. Nous sommes aujourd'hui confrontés à un problème énorme mais, en même temps, l'argent de la drogue nourrit les populations, alimente l'économie de certains pays. Il sert à financer l'activité des talibans, mais également celle des régimes politiques en place. Dans certains pays, notamment au Kirghizstan et au Tadjikistan, on a pu démonter l'organisation au niveau des gouvernements eux-mêmes, à savoir que l'on a d'un côté le gouvernement officiel et, parallèlement, différents responsables aux commandes du trafic de la drogue. L'argent de la drogue est devenu le nerf de la guerre pour tout le monde. Nous sommes donc confrontés à un énorme problème et je pense que la communauté internationale ne saurait fermer les yeux et accepter qu'il perdure.*

*Comme nous l'avons précisé dans nos recommandations, l'ONU lance un appel pour que ce processus soit contrarié et qu'on s'engage dans cette affaire comme il se doit, dans la mesure où ce fléau frappe tous nos pays. »*

Enfin, votre Rapporteur insistait dès 2006 sur l'importance de cette région concernant les hydrocarbures :

*« Je terminerai sur la dimension de la puissance énergétique de l'Asie centrale. On ne retiendrait que ce point du rapport que ce serait déjà une avancée essentielle. Pétrole et gaz au Kazakhstan, gaz au Turkménistan, et la Russie qui organise l'exploitation. Après tout, elle était chez elle. Elle est devenue un partenaire privilégié. Elle puise aujourd'hui dans ces ressources et achète à bas prix. Comme le prouvent certains commentaires parus dans la presse, des résistances se font jour. Les chefs d'Etat d'Asie centrale discutent. Ils sont passés de 45 à 50 dollars les mille mètres cubes à 100, 130, 160 dollars alors que ces mille mètres cubes sont revendus en Europe 240 dollars et plus. La Russie puise donc essentiellement son gaz dans ces ressources et il faut savoir que Gazprom exerce une maîtrise complète sur l'exportation de ce produit. Certains Etats d'ailleurs sont complètement verrouillés, notamment le Kazakhstan et, lorsque les réseaux et les produits partent du Turkménistan ou de l'Ouzbékistan, ils sont véritablement relayés par le monopole absolu de Gazprom. La Russie a donc su se positionner sur ce marché.*

*Par ailleurs, lorsqu'on suit les itinéraires des gazoducs, on constate que la démarche est là aussi politique. S'il faut contourner certains Etats, on les contourne et, jusqu'au cœur de l'Europe, certains pays sont totalement dépendants du ravitaillement en gaz de la Russie.*

*Deux mots sur l'Europe. Certains pays sont totalement dépendants du ravitaillement en gaz de la Russie, l'Allemagne notamment. C'est, par conséquent, une véritable stratégie énergétique qui est en place aujourd'hui. Une véritable guerre du gaz est engagée et, côté européen, le vide est immense. (...) Les Russes se sont bien positionnés, c'est leur droit le plus strict. Ils ont su faire, et leur stratégie est efficace. C'est une réalité que nous ne pouvons nier.*

*J'affirme cependant, en conclusion, que l'Europe a sa place dans cet espace ».*

***B. LE TURKMÉNISTAN : UN PAYS DOTÉ D'IMPORTANTES RÉSERVES DE GAZ QUI SOUHAITE S'ÉMANCIPER DE LA TUTELLE RUSSE ET SE RAPPROCHER DE L'UNION EUROPÉENNE***

Indépendant depuis 1991, le Turkménistan compte un peu plus de 5 millions d'habitants, dont la très grande majorité de Turkmènes, de religion musulmane, avec une minorité russe (6 %).

Quasi désertique, le Turkménistan est un pays gazier. Ses réserves prouvées s'élèveraient à 7940 milliards de m<sup>3</sup>, ce qui le classe au 5<sup>e</sup> rang mondial et au deuxième rang des pays de l'ex-URSS.

Les réserves en hydrocarbures du pays sont essentiellement réparties en deux zones : l'une située à l'ouest dans l'offshore de la Caspienne, l'autre, *a priori* plus prometteuse, dans l'est du pays avec le gisement gazier géant de Dautelabad dans le bassin de l'Amou-Daria, celui de Shatlyk, et surtout le champ de Yolotan sud, dont les réserves dépasseraient largement celles de Dautelabad. L'exploitation de ses réserves se heurte toutefois à de nombreux handicaps. Le Turkménistan est un pays enclavé, dépendant de la Russie et éloigné des grands centres de consommation.

Le réseau d'évacuation des hydrocarbures du Turkménistan reste très largement marqué par l'époque soviétique, orienté vers le Nord-Ouest et destiné à approvisionner avant tout la Russie et les autres Républiques de l'ex-URSS<sup>1</sup>. Des gazoducs permettent également l'évacuation vers l'Iran et depuis décembre 2009 vers la Chine. Actuellement, l'ensemble du gaz turkmène transite vers l'Europe par les gazoducs russes. Les projets de gazoducs Nabucco<sup>2</sup> et Transanatolien (TANAP), passant tous deux par la Turquie, proposent des voies alternatives d'évacuation de ces hydrocarbures et peuvent contribuer à la diversification des voies d'approvisionnement du gaz turkmène.

**En matière de politique étrangère**, le Turkménistan a fait le choix de la **neutralité**, reconnue par une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies en décembre 1995.

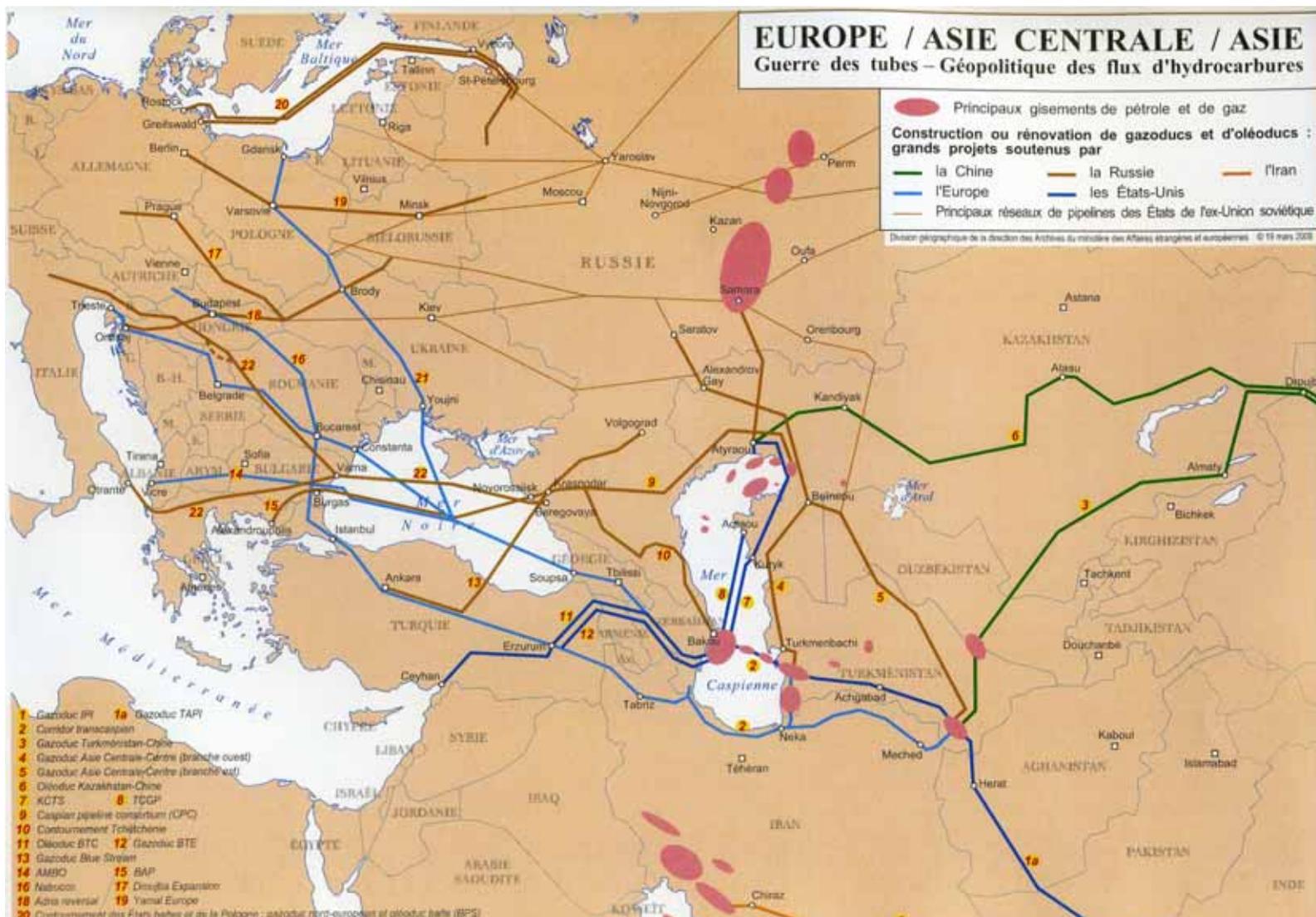
On oublie également souvent de mentionner le fait que, au lendemain de la dislocation de l'URSS en 1991, tous les pays d'Asie centrale ont fait le choix de renoncer aux armes nucléaires héritées de l'Union soviétique.

A la différence d'autres pays d'Asie centrale, comme le Kazakhstan par exemple, le Turkménistan souhaite s'émanciper de **la Russie**, qui reste toutefois son premier partenaire commercial.

---

<sup>1</sup> Voir les cartes p. 14 et p. 27 du présent rapport

<sup>2</sup> Gazoduc reliant la Turquie à Baumgarten en Autriche en passant par la Bulgarie, la Roumanie, la Hongrie et l'Autriche



En raison de son statut de neutralité, le Turkménistan refuse de participer aux initiatives d'intégration renforcée au sein de la Communauté des Etats indépendants (CEI) et n'adhère pas aux organisations régionales sous tutelle russe (Organisation de Coopération de Shanghai, Organisation du Traité de Sécurité Collective). Par ailleurs, il n'est pas non plus membre de l'Organisation Mondiale du Commerce.

Le Turkménistan accorde un rôle important aux **Nations unies** et accueille le premier Centre régional de diplomatie préventive des Nations unies qu'il souhaite valoriser pour affirmer son rôle de médiateur dans la région.

Cette volonté d'indépendance s'est heurtée en 2009 à des positions plus fermes de Moscou dans le domaine énergétique avec l'interruption de l'importation de gaz du Turkménistan par Gazprom, provoquant ainsi une crise ouverte entre Moscou et Achgabat et une fragilisation de l'économie turkmène. A partir de janvier 2010, les exportations ont repris mais à des volumes et un prix inférieurs à ceux escomptés par Achgabat (10 Mds m<sup>3</sup>/an ; 195 USD/m<sup>3</sup>).

Le pays entretient des relations apaisées avec ses voisins, notamment avec l'**Ouzbékistan** et s'est rapproché de l'**Azerbaïdjan** depuis 2008, malgré la persistance du contentieux sur la délimitation de la mer Caspienne.

Le Turkménistan a des liens privilégiés avec **la Turquie**, qui mène une politique culturelle et commerciale très active, soutenue par une certaine proximité linguistique.

Le Turkménistan mène une politique de coopération avec le voisin **iranien** : Achgabat assure 40 % de la consommation en énergie de la conurbation industrielle de Téhéran, ce qui permet à l'Iran d'exporter ses hydrocarbures du sud du pays vers l'Extrême-Orient. Un nouveau gazoduc vers l'Iran a été inauguré en janvier 2010 (6 Mds m<sup>3</sup>/an).

Sa politique à l'égard de l'**Afghanistan** est pragmatique, alliant soutien humanitaire et promotion de projets économiques, notamment celui du gazoduc TAPI (Turkménistan-Afghanistan-Pakistan-Inde). Le Turkménistan a apporté son soutien de principe à la coalition anti-terroriste après les attentats du 11 septembre 2001 et autorisé l'acheminement à travers son territoire de l'aide humanitaire sous l'égide de l'ONU, mais refuse tout déploiement de troupes étrangères sur son sol.

La coopération énergétique avec **la Chine** est dynamique : un gazoduc, inauguré en décembre 2010, construit en seulement 27 mois (7000 km à travers le Turkménistan, l'Ouzbékistan et le Kazakhstan), devrait permettre de fournir près de 30 milliards de mètres cube de gaz annuels à la Chine durant 30 ans (environ 6 milliards de mètres cubes en 2010). Il met un terme au monopole de Gazprom sur l'exportation du gaz turkmène. Par ailleurs, la Chine a accordé au Turkménistan des crédits dont le montant avoisine les 9 milliards de dollars.

Depuis son accession au pouvoir, en 2006, le Président Berdymouhammedov mène une politique d'ouverture aux investissements dans le secteur des hydrocarbures et a reçu de nombreux hôtes occidentaux auxquels il a réitéré son intérêt pour la construction du gazoduc Transcaspien<sup>1</sup> et son souhait d'exporter vers **l'Europe** plus de gaz à un meilleur prix. Il souhaite voir son pays associé au projet de gazoduc Nabucco<sup>2</sup> ou bien au projet de gazoduc concurrent transanatolien TANAP qui doivent relier l'Europe aux gisements gaziers de la mer Caspienne et de l'Asie centrale en contournant le territoire russe. Le gazoduc TANAP transanatolien a été proposé comme une voie alternative à Nabucco qui devait acheminer du gaz en provenance d'Iran. Toutefois, les sanctions américaines et européennes à l'encontre des hydrocarbures en provenance d'Iran, prononcées en rétorsion à la poursuite du programme nucléaire militaire de l'Iran, ont fragilisé le projet Nabucco. Les deux projets devraient permettre d'acheminer également du gaz en provenance de la mer Caspienne vers l'Europe ainsi que du gaz en provenance du Turkménistan par le gazoduc transcaspien reliant le Turkménistan et l'Azerbaïdjan.

Pour faciliter ces projets, il s'est dit prêt à donner des garanties sur l'ampleur des réserves gazières turkmènes, ce qui a été fait suite à l'audit des réserves du gisement de Yoloten/Osman, en onshore. Le Turkménistan a participé activement aux différents Sommets européens sur le corridor gazier Sud, à Budapest en janvier et à Prague en mai 2009. Un accord sur le Transcaspien relève plus selon lui d'un accord bilatéral entre le Turkménistan et l'Azerbaïdjan (question du partage de la mer caspienne).

Afin d'impliquer plus fortement le Turkménistan dans le projet Nabucco, Achgabat a été associé par la Commission européenne au Caspian Development Corporation (CDC), mentionné dans la deuxième Revue stratégique de l'UE, sortie le 13 novembre 2008, qui est un groupement d'acheteurs du gaz caspien, destiné à encourager les investissements, notamment en terme d'infrastructures.

Le Turkménistan a rappelé régulièrement à l'Union européenne ses attentes vis-à-vis des opérateurs européens afin qu'ils construisent les infrastructures nécessaires jusqu'aux frontières turkmènes (politique turkmène de vente aux frontières). Achgabat souhaite par ailleurs que Nabucco ne soit pas seulement de la responsabilité des opérateurs privés et souhaite des garanties de sécurité des Etats intéressés par les nouvelles infrastructures énergétiques. Dans l'esprit de la résolution présentée par le Turkménistan, sur le transport fiable de l'énergie, lors de l'Assemblée Générale des Nations-Unies en 2009, Achgabat estime que des garanties de non agression de ces biens publics devraient rassurer les Etats producteurs, de transit et les consommateurs finaux et devraient faciliter les investissements.

---

<sup>1</sup> Gazoduc reliant le Turkménistan et l'Azerbaïdjan en passant par la Mer Caspienne

<sup>2</sup> Gazoduc reliant la Turquie à Baumgarten en Autriche en passant par la Bulgarie, la Roumanie, la Hongrie et l'Autriche

Le Président turkmène, malgré les différends subsistants sur la question de la mer Caspienne avec l'Azerbaïdjan, a réitéré récemment son soutien au projet Nabucco, notamment à l'occasion du Sommet des pays turcophones qui s'est tenu à Istanbul en septembre 2010.

Concernant l'acheminement du gaz depuis la frontière turque jusqu'au cœur de l'Union européenne, trois projets sont en lice : Nabucco Ouest qui passerait par la Bulgarie, la Roumanie, la Hongrie et rejoindrait Baumgarten en Autriche, le gazoduc de l'Europe du sud-est qui passerait par la Bulgarie, la Serbie, la Hongrie et la Slovénie et le projet de gazoduc TAP, qui relierait la frontière turque à l'Italie en passant par la mer adriatique, la Grèce et l'Albanie.

Enfin, les relations du Turkménistan avec **la France** sont bonnes et les entreprises françaises y sont actives. Le Turkménistan est le 3e partenaire commercial de la France en Asie centrale avec des échanges commerciaux de 94 millions d'euros en 2011. Les relations économiques et commerciales sont nourries exclusivement par la réalisation de grands contrats. Les exportations françaises sont essentiellement composées de biens d'équipements mécaniques et électriques ainsi que de biens intermédiaires (minéraux, produits chimiques) utilisés dans l'industrie extractive. Nos importations se composent à 87% d'hydrocarbures. La part de marché de la France au Turkménistan est limitée (3% environ), loin derrière la Russie (43 %), l'Iran (21 %), la Turquie (12 %), l'Italie (7 %) et l'Allemagne (6 %).

Les principales entreprises françaises sont Bouygues (qui y réalise 50% de son chiffre d'affaires à l'international), Alcatel-Lucent, Accor, Schlumberger, Schneider Electric, Thales, Total, Vinci, Veolia, etc.

En matière de coopération culturelle, le centre culturel français Jules Verne organise des expositions, des concerts, mais également des conférences et des sessions de formation (cours de français, formation des professeurs, notamment ceux des 4 écoles turkmènes enseignant le français).

Il existe également une mission archéologique franco-turkmène, fondée en 1994 pour étudier les relations entre l'Asie centrale méridionale et le plateau iranien, grâce notamment à la fouille de Geoktchik depe, au sud-ouest du pays, qui joue un rôle actif.

### ***C. MALGRÉ QUELQUES SIGNES D'OUVERTURE, LE RÉGIME ACTUEL SOULÈVE DE RÉELLES PRÉOCCUPATIONS EN MATIÈRE DE DÉMOCRATIE ET DE RESPECT DES DROITS DE L'HOMME***

Après son indépendance en 1991, le Président Niazov, qui se faisait appeler « *Turkmenbachi* » (le « père des Turkmènes »), a instauré dans ce pays un régime autoritaire et autarcique.

Développant sur la scène intérieure un culte de la personnalité omniprésent ne laissant place à aucune opposition, le Président Niazov a multiplié les décisions autoritaires, conduites au nom du « *Ruhnama* » (livre

officiel écrit par le Président) et confortées par un contrôle étroit de la population : suppression de l'enseignement supérieur, fermeture des hôpitaux, etc.

Cette dérive autoritaire du régime, fortement critiquée par les organisations non gouvernementales, avait amené la France à réduire le niveau de ses relations avec le Turkménistan.

Depuis la mort du Président Niazov en décembre 2006, son successeur, le Président Berdymouammedov, élu en février 2007 avec 89 % des voix et réélu en 2012 avec 97 % des voix, s'inscrit dans les pas de son prédécesseur mais montre toutefois des velléités de réformes.

Rompant avec la politique d'isolement, il accompagne l'ouverture de son pays par quelques réformes institutionnelles, comme l'illustre la réforme de la Constitution en 2008, l'adoption d'une nouvelle loi électorale, l'autorisation d'un deuxième parti politique, la réforme du système pénal et pénitentiaire ou encore l'autorisation des activités de l'église catholique.

Le Turkménistan a signé et ratifié les six conventions des Nations Unies relatives aux droits de l'Homme (il a été le premier pays d'Asie centrale à abolir la peine de mort le 1<sup>er</sup> janvier 2010). La situation au regard de **la démocratie et des droits de l'homme** demeure toutefois très dégradée.

Il n'existe pas réellement d'opposition, le contrôle de la population est très étroit et le culte de la personnalité demeure très important. Les libertés d'expression, de manifestation et d'association sont inexistantes. Enfin, les opposants font l'objet de détentions arbitraires.

On note toutefois certains progrès. Ainsi, s'il n'existe pas de médias indépendants, les habitants ont accès, par les paraboles ou l'Internet, aux médias occidentaux ou turcs. En revanche, les réseaux sociaux font l'objet d'une censure du régime. Par ailleurs, il s'agit d'un régime laïc, où la religion n'intervient pas dans l'espace public.

## II. UN ACCORD DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION QUI S'INSCRIT DANS LE CADRE DE LA STRATÉGIE DE L'UNION EUROPÉENNE POUR L'ASIE CENTRALE ET QUI DEVRAIT PERMETTRE UN RENFORCEMENT DE LA PRÉSENCE EUROPÉENNE DANS CETTE RÉGION STRATÉGIQUE

L'accord de partenariat et de coopération a pour vocation de remplacer l'accord de commerce et de coopération, signé entre la Communauté européenne et l'URSS le 18 décembre 1989.

Au cours des années 1990, cet accord a été renégocié sous la forme d'accord de « partenariat et de coopération » (APC) avec les cinq Etats d'Asie centrale (Kazakhstan, Kirghizstan, Ouzbékistan, Tadjikistan et Turkménistan), issus de l'éclatement de l'URSS en 1991.

Ce nouveau type d'accord, sans être un accord d'association, dépasse les champs des anciens accords de « commerce et de coopération ». A l'exception de l'APC avec le Turkménistan, tous ont été ratifiés et sont entrés en vigueur.

L'accord avec le Turkménistan complète donc le maillage des accords conclus avec les Etats d'Asie centrale. Son objectif est de créer une base juridique unique pour l'ensemble des relations de l'Union européenne avec un pays donné même si les clauses commerciales et économiques dominent. Il pose les bases d'un renforcement continu des relations de l'Union européenne avec le Turkménistan au moyen des différents programmes d'action extérieure de l'Union.

### A. UN ACCORD DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION « CLASSIQUE »

Le texte de l'accord est très proche de celui des autres accords de partenariat et de coopération signés avec les États de la Communauté des États indépendants.

L'accord se compose d'un préambule et de 101 articles. Il est complété par un ensemble de cinq annexes, un protocole et un acte final.

Le **préambule** souligne « *l'importance capitale de l'Etat de droit et du respect des droits de l'homme, notamment de ceux des personnes appartenant à des minorités* ». Il reconnaît et soutient « *la volonté du Turkménistan d'établir une coopération étroite avec les institutions européennes* », la volonté des parties de promouvoir la paix et la sécurité internationale et le règlement pacifique des conflits, de renforcer les libertés politiques et économiques qui « *constituent la base même du partenariat* », d'encourager les processus de coopération régionale. Il reconnaît que « *le soutien de l'indépendance, de la souveraineté et de l'intégrité territoriale du Turkménistan contribue à sauvegarder la paix et la stabilité en Asie centrale* ».

Il rappelle également que l'Assemblée générale des Nations Unies a reconnu le statut de neutralité permanente déclarée par le Turkménistan, et exprimé son soutien à ce statut.

L'**article premier** du titre Ier expose les **objectifs de l'accord** :

- soutenir l'indépendance et la souveraineté du Turkménistan ;
- soutenir les efforts accomplis par le Turkménistan pour consolider sa démocratie, développer son économie et son infrastructure sociale et mener à son terme son processus de transition vers une économie de marché ;
- fournir un cadre approprié au dialogue politique entre les parties afin de permettre le développement de relations politiques étroites entre elles ;
- promouvoir les échanges et les investissements, en particulier dans le secteur énergétique, et les relations économiques harmonieuses entre les Parties afin de favoriser leur développement économique durable ;
- jeter les bases d'une coopération dans les domaines législatifs, économique, social, financier, scientifique civil, technologique et de la coopération culturelle.

Il est établi un lien, à l'**article 2**, entre le respect de la démocratie et des droits fondamentaux de l'Homme, ainsi que des principes de l'économie de marché qui « *constituent les éléments essentiels du partenariat* » et la pleine mise en œuvre de l'accord.

Dans l'hypothèse d'une violation desdits éléments, l'Union européenne pourra, en vertu des dispositions de l'article 94 et de la déclaration commune relative à cet article, prendre les mesures appropriées en cas d'urgence spéciale, pouvant aller jusqu'à la suspension de l'accord.

L'accent est également mis, à l'**article 3**, sur la nécessité de maintenir et développer la coopération régionale entre les États issus de l'ex-URSS ainsi que des relations de bon voisinage.

Le **dialogue politique** fait l'objet du titre II et des **articles 4 à 6**.

Les objectifs du dialogue politique sont les suivants :

- renforcer les liens entre le Turkménistan et l'Union européenne ;
- accroître la convergence de positions sur les problèmes internationaux, favorisant ainsi la sécurité et la stabilité dans la région ;
- coopérer dans les domaines concernant le respect des principes de la démocratie et le respect des droits de l'homme, notamment ceux des personnes appartenant à des minorités.

Les modalités d'exercice de ce dialogue politique sont prévues dans les dispositions institutionnelles, générales et finales, aux articles 77 et suivants :

- au niveau ministériel, le dialogue se déroulera dans le cadre d'un Conseil de coopération, assisté d'un comité de coopération au niveau des hauts fonctionnaires, qui se réuniront une fois par an ;

- une commission parlementaire de coopération se réunira également, associant des membres du Parlement turkmène et des membres du Parlement européen. L'article précise en outre que le dialogue politique peut se dérouler sur une base régionale.

**Les échanges de marchandises** font l'objet du titre III (**articles 7 à 17**).

Il s'agit d'un accord non préférentiel, sans clause évolutive vers la création d'une zone de libre-échange. Les parties s'octroient mutuellement le statut de la nation la plus favorisée. Pendant un période transitoire de 5 ans à compter de l'entrée en vigueur de l'accord, le Turkménistan pourra toutefois accorder un traitement plus avantageux aux autres États nés de la dissolution de l'URSS. L'accord prévoit également la liberté de transit et interdit toute restriction quantitative aux échanges. Le commerce des matières nucléaires est régi par les dispositions du traité Euratom, sans préjudice d'un éventuel accord spécifique à conclure en la matière entre la Communauté européenne de l'énergie atomique et le Turkménistan.

Une clause de sauvegarde analogue à celle de l'OMC permet aux parties de se consulter et de prendre des mesures appropriées lorsque les importations augmentent dans des conditions et des quantités telles qu'elles soient de nature à porter préjudice aux producteurs nationaux. Des mesures anti-dumping ou compensatoires peuvent également être prises.

Rappelons, à cet égard, que le Turkménistan n'est pas membre de l'Organisation mondiale du commerce.

**Le commerce et les investissements** sont régis par le titre IV de l'accord (**articles 18 à 20**).

Concernant l'emploi, l'objectif de l'accord est d'éviter toute discrimination d'une des parties en ce qui concerne les conditions de travail, de rémunération ou de licenciement à l'égard des ressortissants de l'autre partie légalement employés sur son territoire.

Il convient de relever que l'accord ne prévoit pas de libéraliser l'accès des ressortissants turkmènes au marché du travail communautaire.

En ce qui concerne l'établissement et l'activité des sociétés, le Turkménistan accorde le traitement national ou le statut de la nation la plus favorisée (selon le régime le plus favorable). Pour sa part, la Communauté accorde le traitement de la nation la plus favorisée pour l'établissement des sociétés turkmènes et le traitement national pour leurs activités.

S'agissant des services, l'accord encourage la libéralisation progressive des services transfrontaliers. Des dispositions particulières régissent les transports maritimes internationaux (article 29).

Concernant les paiements courants et les capitaux, le transfert de paiements et de capitaux est libre, notamment s'il est lié à des opérations commerciales ou à des investissements directs.

Enfin, en matière de propriété intellectuelle, industrielle et commerciale, l'accord prévoit que le Turkménistan doit s'efforcer d'améliorer la protection des droits de propriété intellectuelle, industrielle et commerciale et d'atteindre, cinq ans après l'entrée en vigueur de l'accord, un niveau de protection similaire à celui de la Communauté, y compris les moyens prévus pour assurer le respect de ces droits.

Les **domaines de coopération** font l'objet des titres V à X.

Concernant la coopération en matière législative (titre V), les parties conviennent d'oeuvrer au rapprochement de leur législation, condition importante du renforcement de leurs liens économiques. L'Union européenne fournira une assistance technique au Turkménistan à cette fin, notamment dans les secteurs suivants : douanes, services bancaires, comptabilité et fiscalité, protection des travailleurs, propriété intellectuelle, services financiers, environnement, marchés publics, vie des personnes, protection des animaux et végétaux, normes, transports et matières nucléaires.

En ce qui concerne la coopération économique (titre VI), celle-ci vise à favoriser la réforme économique, la reconstruction et le développement durable au Turkménistan. Elle concerne de nombreux secteurs : échanges de biens et services, promotion des investissements, coopérations industrielles, marchés publics, matières premières, sciences et technologie, éducation et formation, agriculture, énergie, environnement et santé, transports, services postaux et communications électroniques, services financiers, développement régional, secteur social, tourisme, petites et moyennes entreprises, information, protection des consommateurs, douanes (un protocole d'assistance mutuelle est joint à l'accord), statistiques et sciences économiques, restructuration et privatisation des entreprises.

Une coopération spécifique est prévue en matière de démocratie et de droits de l'homme (titre VII). Cette coopération concerne toute question relative à l'établissement et au renforcement des institutions démocratiques, notamment celles requises pour renforcer l'État de droit et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

S'agissant de la prévention des activités illégales et du contrôle de l'immigration clandestine (titre VIII), la coopération couvre le domaine économique, y compris la corruption et les transactions illégales portant sur les marchandises (déchets industriels ; armes), la contrefaçon. Elle porte également sur le blanchiment d'argent, la lutte contre la drogue, et l'immigration clandestine.

En matière culturelle (titre IX), les parties s'engagent à promouvoir la coopération culturelle.

Enfin, l'accord prévoit (titre X) que le Turkménistan bénéficiera d'une assistance technique de l'Union européenne financée par le biais de l'instrument pour la coopération et le développement (ICD). Cette aide financière s'est élevée à 11,8 millions d'euros pour 2010.

Une déclaration unilatérale du gouvernement français concerne l'exclusion des PTOM du champ d'application de l'accord, en vertu du traité instituant la Communauté européenne.

### ***B. UN ACCORD QUI S'INSCRIT DANS LE CADRE DE LA STRATÉGIE DE L'UNION EUROPÉENNE POUR L'ASIE CENTRALE***

Les relations entre l'Union européenne et le Turkménistan ont stagné pendant dix ans, de la signature de l'accord de partenariat et de coopération (APC), le 25 mai 1998 jusqu'à la levée en juillet 2009 du blocage de la procédure de ratification de cet accord imposé par le Parlement européen, en raison de la situation des droits de l'homme dans le pays. Un vote positif du Parlement européen en juillet 2009 a permis l'entrée en vigueur de l'accord commercial intérimaire le 1er août 2010.

Les changements internes intervenus après la mort du Président Niazov, le 21 décembre 2006, et la nouvelle politique extérieure du nouveau président Turkmène, d'une part, et la mise en œuvre depuis juin 2007 par l'Union européenne d'une stratégie pour l'Asie centrale, d'autre part, ont contribué à la relance des relations entre l'Union européenne et le Turkménistan.

Fin 2008, un rapport des chefs de mission européens sur la situation des droits de l'Homme a recommandé à l'Union européenne de relancer ses relations avec le Turkménistan, malgré le caractère erratique et inachevé des réformes engagées par le Président Berdymouhamedov.

Depuis 2007, les relations avec le Turkménistan se développent dans le cadre de **la stratégie de l'Union européenne pour l'Asie centrale**, adoptée en juin 2007 par le Conseil européen.

L'ancien Représentant spécial de l'UE pour l'Asie centrale, le diplomate français M. Pierre Morel, ancien ambassadeur de France à Moscou, a joué un rôle très actif dans la mise en œuvre de cette stratégie grâce aux contacts réguliers avec les plus hautes autorités de ces pays.

Depuis son lancement, cette stratégie a permis d'instaurer un dialogue politique régulier aux niveaux des ministres des Affaires étrangères dans un format régional et bilatéral, d'identifier des priorités nationales revues annuellement en accord avec les pays concernés, de lancer trois initiatives thématiques régionales (éducation, eau et environnement, Etat de Droit) et d'établir avec les cinq pays un dialogue régulier en matière de Droits de l'Homme.

Dans le cadre de ce dialogue, l'Union européenne a pu évoquer ses préoccupations dans plusieurs domaines : la liberté des médias, la liberté d'expression et d'opinion, la liberté d'association, la liberté de culte, les droits des minorités, l'autorisation de l'accès des observateurs internationaux aux lieux de détention, etc.

À travers la ratification de cet accord, **l'Union européenne** entend renforcer sa présence en Asie centrale et au Turkménistan. Il est de l'intérêt de l'Europe de contribuer à l'ouverture et à la démocratisation de ce pays, tout en s'efforçant de proposer un modèle de développement différent du modèle russe.

Il est tout aussi important que l'Union européenne puisse développer ses relations commerciales et accéder aux ressources énergétiques de la région. À ce titre, les réserves de gaz du Turkménistan sont conséquentes et font d'Achgabat un partenaire important en matière de sécurité énergétique pour l'Europe.

D'après des audits récents, les réserves gazières du Turkménistan classeraient au 3<sup>e</sup> ou 4<sup>e</sup> rang mondial. Actuellement, l'ensemble du gaz turkmène transite vers l'Europe par les gazoducs russes. La diversification des voies d'approvisionnement du gaz turkmène est cruciale du point de vue des approvisionnements énergétiques de l'Europe.

Pour **la France**, cet accord permettra aussi de renforcer notre coopération économique dans un pays qui s'ouvre aux investissements étrangers et qui accueille d'ores et déjà les activités de sociétés françaises importantes.

Il permettra de renforcer le dialogue politique avec un pays dont la situation géostratégique, à la frontière de l'Iran et de l'Afghanistan en particulier, en font un acteur incontournable de la stabilisation de la région.

Alors que le pays met en œuvre prudemment des réformes, l'accord permettra de mieux l'accompagner dans ce processus difficile en coopérant au mieux autour de menaces et enjeux communs : trafic de stupéfiants, radicalisation religieuse, diversification énergétique, droits de l'Homme.

L'accord permettra de coopérer, dans les mêmes conditions qu'avec les quatre autres pays d'Asie centrale, et de maintenir ainsi une approche équilibrée.

## CONCLUSION

L'entrée en vigueur de l'Accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et le Turkménistan, qui s'inscrit dans le cadre de la stratégie de l'Union européenne pour l'Asie centrale, constituera une étape importante dans nos relations avec ce pays. Il permettra d'institutionnaliser et de structurer la coopération entre l'Union européenne et le Turkménistan ainsi que de renforcer la légitimité de l'Union européenne à promouvoir les réformes et la modernisation de ce pays.

Outre le fait qu'il est d'abord politique et économique, cet accord revêt également une forte valeur symbolique pour les autorités turkmènes, pays attaché aux signes de reconnaissance formelle par ses partenaires.

La ratification de cet accord permettra de renforcer le dialogue politique avec un pays dont la situation géographique, à la frontière de l'Iran et de l'Afghanistan, à proximité de la Russie et de la Chine, en fait un acteur incontournable de la stabilité de la région.

Il ne faut pas négliger non plus l'importance de cet accord pour la présence économique européenne et française dans ce pays et la région.

Le ministre des affaires étrangères, M. Laurent Fabius, devrait d'ailleurs effectuer une visite au Kazakhstan, en Ouzbékistan et au Turkménistan, les 1<sup>er</sup> et 2 mars 2013, afin notamment de contribuer au renforcement de la présence économique française dans cette région.

Enfin, même si la situation au regard de la démocratie et des droits de l'Homme demeure préoccupante, on peut noter qu'une ouverture relative est engagée par le nouveau Président turkmène.

Votre rapporteur est persuadé que, sans renoncer à l'attachement légitime à la démocratie et au respect des droits de l'homme, il est dans l'intérêt de l'Europe de contribuer à l'ouverture de ce pays et de répondre à son souhait de l'accompagner dans sa démarche d'émancipation vis-à-vis de l'influence russe.

Cet accord permettra d'y contribuer par un renforcement du dialogue politique, des échanges économiques et le renforcement de la coopération dans tous les domaines, y compris en matière de démocratie et de droits de l'homme.

Rien n'empêche d'ailleurs l'Union européenne de suspendre l'application de cet accord en cas de manquement grave par le Turkménistan à ses obligations dans ce domaine.

Votre rapporteur vous recommande donc l'adoption du projet de loi autorisant la ratification de cet accord, l'ensemble des Etats signataires ayant déjà ratifié cet accord, à l'exception de la France et du Royaume-Uni.

## **EXAMEN EN COMMISSION**

*Réunie le 27 février 2013 sous la présidence de M. Jean-Louis Carrère, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du présent projet de loi.*

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté le projet de loi et proposé son examen sous forme simplifiée en séance publique.*

## ANNEXE – PROJETS DE GAZODUCS TRANSEUROPEËNS

### PROJETS DE GAZODUCS TRANSEUROPEËNS



— Principaux gazoducs existants