

N° 60

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès verbal de la séance du 9 novembre 1994.

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 du traité d'entente, d'amitié et de coopération entre la République française et la République de Moldova,

Par M. Michel CRUCIS,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, président, Yvon Bourges, Michel d'Aillières, François Abadie, Guy Penne, vice-présidents; Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Jacques Golliet, secrétaires; Jean-Luc Bécart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Fossé, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guena, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Hubert Haenel, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouvière, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.

Voir le numéro :

Sénat : 38 (1994-1995).

Traité et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	3
1°) La Moldova indépendante	3
a. La lutte pour l'indépendance moldave	3
b. Le passif hérité de la période soviétique	4
c. Des perspectives économiques encourageantes	5
d. Une diplomatie étroitement liée aux débats politiques intérieurs	5
<i>d1. Les relations avec la Roumanie et l'échec des nationalistes pro-roumains</i>	5
<i>d2. Les relations avec la Russie et le conflit de Transdnestrie</i> ..	6
2°) Le traité du 29 janvier 1993 et l'amorce d'une coopération franco-moldave	7
a. Les "relations de confiance et de coopération" entre la France et la Moldova	7
b. De fréquentes références à l'Europe de l'après guerre froide ..	8
<i>b1. La création d'une "Europe pacifique et solidaire"</i>	8
<i>b2. Le renvoi aux compétences des communautés européennes</i>	9
c. L'ébauche de la coopération franco-moldave	9
<i>c1. Des clauses encore théoriques</i>	9
<i>c2. Une coopération culturelle relativement dynamique</i>	10
CONCLUSION DU RAP⁵ORTEUR	11
EXAMEN EN COMMISSION	11
PROJET DE LOI	13

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi vise à autoriser l'approbation du traité d'entente, d'amitié et de coopération conclu, le 29 janvier 1993, entre la France et la République de Moldova, ex-Moldavie soviétique.

Indépendante depuis le 27 août 1991, la république de Moldova est la plus petite des anciennes républiques soviétiques (33 700 km²). Son territoire résulte de marchandages successifs, à travers l'histoire, entre la Russie, l'Ukraine et la Roumanie.

Le présent traité s'inscrit dans le réseau des traités d'amitié qui nous lient aux anciens satellites et républiques soviétiques. Il obéit donc à un schéma bien connu de notre Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées. Son contenu n'appelle pas de commentaire particulier, si ce n'est qu'il permet d'asseoir les relations franco-moldaves sur des bases juridiques adaptées non seulement à l'entrée de la Moldova dans la communauté internationale, mais aussi à l'intérêt spécifique que présente la France, à travers la francophonie, parmi les partenaires occidentaux de ce pays.

1°) La Moldova indépendante

a. La lutte pour l'indépendance moldave a commencé dès 1988, sous l'impulsion du Mouvement démocratique de soutien à la perestroïka (rebaptisé, en 1989, Front populaire moldave, à l'imitation des fronts populaires baltes). Les revendications linguistiques avaient alors d'autant plus spontanément cristallisé les

aspirations à la reconnaissance de l'identité nationale, que la population roumanophone était largement majoritaire (70% de la population). Les revendications économiques suivirent, puis l'aspiration au rattachement à la Roumanie.

En septembre 1989, le Soviet suprême moldave proclama le moldave "langue officielle de la République", le russe demeurant la "langue de communication interethnique". La souveraineté de la république fut proclamée le 20 juillet 1990, et la capitale rebaptisée (Chisinau remplaça Kichivev).

La riposte des russophones, très hostiles au rattachement de la Moldavie à la Roumanie, fut la création de la "république de Transdnestrie", territoire de 50 000 km² et de 800 000 habitants (comprenant quelque 35 % de roumanophones) et où devait se dérouler une véritable guerre civile. Dans le même temps, les Gagaouzes (Turcs de religion orthodoxe) proclamaient l'indépendance d'un territoire de 1 800 km² éclaté entre quatre districts ruraux.

C'est, comme pour les autres anciennes républiques soviétiques, l'échec du putsch de Moscou qui accéléra la marche à l'indépendance. Celle-ci fut proclamée le 27 août 1991 par le Parlement de Chisinau.

b. Surmonter l'héritage soviétique est, en Moldova comme sur tout le territoire de l'ex-URSS, un véritable défi.

Sur le plan économique, la Moldova offre le visage relativement riant d'un pays agricole où vignobles et vergers alternent avec les champs de tabac et de betterave sucrière. Le "champagne" et le "cognac" moldaves sont bien connus de tous les voyageurs en ex-URSS. En dépit toutefois de cette richesse apparente, l'inaptitude des structures collectives à dynamiser le système productif, et la pollution massive due à une utilisation forcenée d'engrais, entravent le développement d'une agriculture moderne.

Par ailleurs, vouée par la division socialiste du travail au rôle de fournisseur de fruits, légumes et vins de l'Union soviétique, la Moldova manque cruellement d'investissements industriels.

Ce déséquilibre économique ne fait que traduire un déséquilibre ethnique encouragé par Moscou : la seule région à avoir eu sa part d'investissements industriels est la Transdnestrie, peuplée majoritairement de Russes. On perçoit ainsi le caractère névralgique de la Transdnestrie pour les nouvelles autorités

moldaves : Tiraspol, "capitale" de ce territoire, est en effet un carrefour ferroviaire stratégique, et le coeur industriel de la Moldavie. Dès lors l'hypothèse de la sécession des russophones était tout simplement inenvisageable pour les nouvelles autorités de Chisinau.

c. Des perspectives économiques encourageantes pourraient venir à bout de la transition post-soviétique.

En Moldavie comme dans les autres anciennes républiques soviétiques, la transition s'est traduite par une récession généralisée : chute de la production de 21 % en 1992, inflation de 2 000 % en 1993 ...

De courageuses réformes ont conduit à une stabilisation de l'économie moldave. L'inflation a été réduite à 5% par mois en 1994. La monnaie nationale, le leu, mise en circulation en novembre 1993, est restée stable depuis son introduction (en revanche, le rouble a été conservé par les autorités de Transdnestrie). Le programme d'austérité mis en oeuvre avec le FMI depuis décembre 1993 a canalisé vers la Moldova une aide internationale relativement soutenue.

Reste à développer l'industrie, qui pâtit actuellement de l'hypertrophie du secteur agricole. Parmi les atouts de la Moldova, citons la production de biens de consommation diversifiés (ameublement, télévision, textiles ...). Au passif figurent néanmoins l'absence de ressources naturelles et une forte dépendance à l'égard de la Russie, essentiellement dans le domaine de l'énergie.

d. Une diplomatie étroitement liée aux débats politiques intérieurs

La proximité géographique et culturelle de Bucarest, la vigueur du nationalisme pro-roumain en Moldova, et la nécessité de composer avec Moscou sur la question des russophones de Transdnestrie, ont obligé les nouvelles autorités moldaves à naviguer à vue entre les voisins roumain et russe.

d1. Alors que le rattachement de la Moldova à la Roumanie a été évoqué au moment de l'indépendance, le régime roumain ayant perdu, du fait de la chute de Ceaucescu, en décembre 1989, son caractère répulsif, la question du retour de la Moldavie dans le giron roumain provoqua toutefois une scission au sein du Front populaire moldave. Une minorité appela au rattachement ; la majorité, conduite par Mircea Snegur, adopta une ligne de conduite attentiste, craignant de déstabiliser une région fragile par la manipulation des frontières internationales. L'élection de Mircea Snegur à la présidence de la république, en décembre 1991, devait consolider cette position. Les élections législatives de février 1994, en apportant la majorité des sièges au parti agrarien démocrate (aile réformiste de l'ancien parti communiste), allaient confirmer le choix de la souveraineté moldave et sceller l'échec du programme réunificateur des nationalistes pro-roumains.

Lors du referendum du 6 mars 1994, 90 % des électeurs se prononcèrent contre la fusion de la Moldavie dans une "Grande Roumanie", conformément au réalisme prôné par M. Snegur ("Un peuple, deux Etats").

d2. Les relations avec la Russie devaient parallèlement connaître de sensibles améliorations

Chisinau n'a, de toute évidence, pas d'alternative à cette normalisation, du fait de la dépendance économique de la Moldova par rapport à la Russie, et du caractère vital, sur le plan économique, de la Transdnestrie russophone où se trouvent concentrées la plupart des industries moldaves.

Aussi le président Snegur s'est-il efforcé de rechercher une coopération étroite avec Moscou, évoquant "la maison commune que Russes et Moldaves avaient bâtie au cours de leur longue histoire et qu'ils devaient continuer à édifier". Cette ligne de conduite a été suivie à travers, d'une part, le rapprochement entre la Moldova et la CEI et, d'autre part, la recherche d'un compromis sur la question de Transdnestrie.

En avril 1994, la Moldova a ratifié la charte de la CEI par un vote massif du Parlement, tout en réservant son autonomie en matière de réformes économiques, de défense et de diplomatie.

L'indépendance autoproclamée par les Russophones de Transdnestrie a conduit, dès le printemps 1992, à l'éclatement d'affrontements entre forces de l'ordre moldaves et milices

russophones, renforcées par la 14^e armée russe stationnée dans la région. Un cessez-le-feu fut proclamé le 21 juillet 1992.

En 1994, les négociations entre Moldaves et Russes sur la Transdniestrie se sont fondées sur un rapport établi par la CSCE en décembre 1993, et préconisant une large autonomie de l'enclave russe ainsi que le retrait des troupes étrangères stationnées sur le territoire. L'accord conclu le 10 août 1994 entre la Russie et la Moldova prévoit le retrait des troupes russes dans un délai de trois ans. Cet accord devra être confirmé lors du prochain sommet des chefs d'Etat de la CEI à Moscou, puis sera soumis à l'approbation des deux Parlements. L'acceptation de ce compromis par les russophones de Transdniestrie est cependant subordonnée à la reconnaissance de la Transdniestrie comme république à part entière. Notons que la Constitution moldave adoptée en juillet 1994 prévoit un statut d'autonomie pour les deux territoires en sécession, Transdniestrie et Gagaouzie.

La Roumanie conteste tant le délai consenti aux troupes russes en vue de l'évacuation du territoire moldave que le statut particulier consenti à la Transdniestrie par la loi fondamentale moldave.

2°) Le traité du 29 janvier 1993 et l'amorce d'une coopération franco-moldave

Le traité d'entente, d'amitié et de coopération conclu entre la France et la Moldova inscrit les relations naissantes entre Paris et Chisinau dans un cadre juridique adapté à la récente indépendance moldave.

Bien que la coopération susceptible d'être mise en oeuvre avec ce nouveau partenaire de l'"autre Europe" ne soit encore qu'ébauchée, le fait que la Moldova soit, avec l'Arménie, le seul pays francophone issu de l'ex-URSS nous impose à l'égard de Chisinau des devoirs particuliers.

a. Les "relations de confiance et de coopération" qui lient la France à la Moldova sont fondées sur :

- "des affinités de culture et de civilisation existant entre les peuples des deux Etats" ;

- la référence à des valeurs communes de liberté, démocratie, solidarité et droits de l'homme, ainsi qu'à la Charte des Nations Unies.

La mise en place de "consultations régulières, aux niveaux appropriés", y compris au plus haut niveau et entre ministres des affaires étrangères, est évoquée par l'article 3.

Mentionnons que le Président Snegur a séjourné en France en janvier 1993. Les échanges de visites officielles entre les deux pays pourraient, semble-t-il, évoluer vers une plus grande régularité.

De manière classique, le présent traité étend la concertation entre la France et la Moldova aux cas de "rupture de la paix", ou aux situations où les intérêts majeurs de sécurité d'une des Parties seraient menacés (art. 5).

b. Conformément aux traités de même objet qui nous lient à d'anciens satellites ou républiques de l'URSS, les références à l'Europe renvoient à "l'édification d'une Europe unie et solidaire" (préambule) et à l'Union européenne.

b1. L'objectif paneuropéen de création d'une "Europe pacifique et solidaire" (article 2-1), susceptible de "prendre une forme confédérale" (art. 2-2) constitue la toile de fond du présent traité, comme de tous les autres textes de même objet conclus avec nos nouveaux partenaires de l'"autre Europe".

A cet égard, l'article 2-5 évoque la prochaine admission de la Moldova au Conseil de l'Europe, où elle ne bénéficie encore que du statut d'invité spécial. Cette adhésion, qui pourrait intervenir prochainement, serait considérée par les Moldaves comme la reconnaissance internationale de leur indépendance, et comme l'amorce d'une intégration totale à l'Europe.

Les références à la CSCE visent la "stabilité, la sécurité et l'Etat de droit sur le continent européen" (art. 6). Rappelons, sur ce point, le rôle que joue la CSCE dans la résolution du conflit en Transdniestrie. En 1993 a été mise en place en Moldova une mission d'observateurs de la CSCE. C'est sur le rapport, rendu en novembre 1993 par la CSCE, sur la question de Transdniestrie que s'est appuyé l'accord finalement conclu entre Russes et Moldaves, et que s'est

fondé le statut de la Transdniestrie dans la nouvelle constitution moldave.

Par ailleurs, soucieuse d'"établir entre tous les Etats européens des relations de sécurité d'une nature nouvelle" (art. 7), la Moldova a adhéré, le 16 mars 1994, au Partenariat pour la paix.

b2. Des clauses par ailleurs classiques réservent les *compétences des Communautés européennes* ainsi que les engagements souscrits par la France du fait des traités communautaires, tout en encourageant le "développement et l'approfondissement des relations" entre la Moldova et les Communautés européennes. Mentionnons, sur ce point, que la Moldova bénéficie d'une aide de 8 millions d'Ecus au titre du programme TACIS.

c. L'ébauche de la coopération franco-moldave

Comme tous les traités conclus sur ce modèle, le traité du 29 janvier 1993 aborde, de manière encore théorique, tous les aspects d'une coopération encore très modestement développée, à l'exception du domaine culturel où quelques initiatives se sont fait jour, sous couvert du soutien de la francophonie moldave.

c1. Des clauses encore théoriques

• La *coopération économique* s'inscrit dans la conduite des réformes économiques moldaves. L'article 9 prescrit à chaque Partie d'améliorer les conditions de l'activité sur son territoire des entreprises de l'autre Partie. Sur le plan sectoriel, l'article 9 évoque la modernisation des infrastructures, des transports, de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, des communications et de l'énergie.

• La *coopération en matière de défense* résulte de l'article 4, qui invite les Parties à favoriser les contacts entre ministères compétents, et de l'article 8, qui engage la France et la Moldova à agir de manière concertée dans le domaine de la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive, et à soutenir le

processus de désarmement. L'accueil d'officiers moldaves dans des écoles militaires françaises est d'ores et déjà prévu.

• La coopération institutionnelle concerne la coopération décentralisée (mentionnons que Chisinau est jumelée avec Grenoble), la coopération juridique et administrative (art. 12), et la coopération interparlementaire (art. 11). A cet égard, mentionnons que le groupe d'amitié franco-moldave du Sénat a participé, avec le Conseil de l'Europe, à une opération de dons de livres, dont il convient de souligner l'intérêt.

• L'article 13 encourage la coopération bilatérale dans le domaine de la protection de l'environnement. La très préoccupante dégradation des sols due à un usage inconsidéré d'engrais pourrait susciter de la part de la France des initiatives très profitables au développement de l'agriculture moldave.

c2. Une coopération culturelle relativement dynamique

Comme la Roumanie voisine, la Moldova est un pays francophone où notre langue est étudiée par quelque 60% des élèves. C'est pourquoi la Moldova a demandé un statut d'observateur aux sommets de la Francophonie.

Il n'est pas étonnant, dans ce contexte, que les seules initiatives de la France à l'égard de la Moldova concernent la coopération culturelle et, au premier chef, linguistique : accueil de professeurs de français moldaves en stage en France, établissement de liens directs entre le lycée franco-roumain Asachi de Chisinau et un lycée de Toulouse, attribution d'une demi-douzaine de bourses d'études à des étudiants moldaves, présence audiovisuelle (diffusion de RFI, Radio-Nostalgie, programmes éducatifs, TV5), constitution d'une Alliance française à Chisinau. Mentionnons également les actions de formation de hauts fonctionnaires moldaves à l'IIAP de Paris et à l'Institut européen des Hautes études internationales. Le coût de ces quelques actions ponctuelles, d'ambition modeste, ne représente néanmoins que 1,5 million de francs.

Il est regrettable que la France ne dispose pas d'une ambassade en Moldova (l'Allemagne est le seul pays occidental à avoir une représentation diplomatique dans ce pays), seul pays

francophone, avec l'Arménie, issu de l'ex-URSS. Le projet de création d'un poste diplomatique, envisagé pour 1993, a, en effet, été reporté pour des raisons budgétaires. L'ambassadeur de France à Moscou a été accrédité auprès des autorités moldaves. Dans ces conditions, l'Alliance française constitue, à ce jour, la seule implantation française en Moldova.

CONCLUSION DU RAPPORTEUR

La francophonie confère à la France des devoirs à l'égard de la Moldova. Espérons que le traité d'entente, d'amitié et de coopération du 29 janvier 1993 permettra aux relations bilatérales de se développer, favorisant ainsi le succès des réformes nécessaires à la réussite de la transition moldave. C'est pourquoi votre rapporteur conclut favorablement à l'adoption du présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 9 novembre 1994.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Gérard Gaud a évoqué la situation des minorités nationales en Roumanie, et a souligné l'importance que la francophonie confère à nos relations avec la Roumanie et la Moldova. Il a, par ailleurs, évoqué l'incidence du projet de rattachement de la Moldova avec la Roumanie sur les relations entre les deux pays. Puis MM. Michel Crucis, rapporteur, Michel d'Aillières et Charles-Henri de Cossé-Brissac se sont interrogés sur les perspectives offertes par le traité d'amitié franco-moldave sur les relations économiques bilatérales.

Puis M. Xavier de Villepin, président, a déclaré partager le souci du rapporteur de saisir l'occasion du débat en séance publique pour évoquer avec le ministre la question de la création d'une ambassade de France en Moldova. M. Xavier de Villepin a, par ailleurs, estimé qu'une tentative de représentation diplomatique

comme aux pays de l'Europe communautaire en République de Moldova pourrait éventuellement être expérimentée dans ce pays.

La commission a alors, suivant l'avis de son rapporteur, adopté le présent projet de loi.

*

* <



PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée la ratification du traité d'entente, d'amitié et de coopération entre la République française et la République de Moldova, signé à Paris le 29 janvier 1993 et dont le texte est annexé à la présente loi. (1)

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 38 (1994-1995)