ASSEMBLÉE NATIONALE

XIVe LÉGISLATURE

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

Mercredi
12 mars 2014
Séance de 17 heures 30

Compte rendu n° 49

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

– Audition, conjointe avec la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères, sur la situation en Ukraine..... 2

Présidence de Mme Elisabeth Guigou, *Présidente*

ASSEMBLÉE NATIONALE

Audition, conjointe avec la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères, sur la situation en Ukraine

La séance est ouverte à dix-sept heures trente.

Mme la présidente Élisabeth Guigou. Mme la présidente Élisabeth Guigou. Monsieur le ministre, nous vous remercions de votre présence cet après-midi pour cette séance conjointe de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale et de celle des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, que je coprésiderai en compagnie de M. Jean-Claude Peyronnet. Cette audition fait suite à la réunion que vous avez organisée le 7 mars dernier au Quai d'Orsay avec les bureaux de nos deux commissions.

Quels sont les objectifs poursuivis par le président Vladimir Poutine, alors que vous insistez sur la gravité d'une situation qui ne cesse de se détériorer ? La Russie officialisera-t-elle l'annexion de la Crimée à la suite du référendum qui doit se tenir dimanche prochain, le 16 mars, dans cette région ? Existe-t-il une chance minime que ce processus ne soit pas conduit à son terme ? La Russie compte-t-elle mener une action équivalente dans d'autres provinces de l'Est de l'Ukraine ? D'une conversation tenue hier avec mon homologue, j'ai retiré l'impression que la Russie souhaitait que l'ensemble du pays fasse acte d'allégeance.

Le Président par intérim de l'Ukraine, M. Olexandre Tourtchinov, a affirmé exclure une action militaire en Crimée – ce que les discussions officieuses avec les dirigeants de Kiev laissaient entrevoir. En même temps, plusieurs responsables ukrainiens ont fait savoir que le pays défendrait militairement les provinces de l'Est.

Comment percevez-vous l'attitude des Européens ? Le Conseil européen a décidé de mettre en place un système de sanctions reposant sur trois étages, dont le premier se trouve déjà en vigueur. La deuxième partie sera-t-elle rapidement déployée, sachant qu'elle consiste principalement à geler les avoirs de certains responsables russes. La cohésion européenne se maintiendra-t-elle ?

M. Arseni Iatseniouk, Premier ministre, a demandé la signature du volet politique de l'accord d'association entre l'UE et l'Ukraine : quelles seront les décisions prises en la matière ?

M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères. La France considère que la Russie viole le droit, que la situation en Ukraine est grave pour ce pays et pour l'ensemble de la région, et qu'il ne peut y avoir d'autre attitude que celle de la fermeté. En même temps, nous devons rechercher des solutions diplomatiques – ce qui ne signifie pas qu'elles soient de faiblesse – en empruntant la voie du dialogue. Nous tentons de développer une position efficace en suivant ce cap.

Avec l'organisation d'un vote dimanche prochain – dont l'issue ne fait aucun doute –, suivi d'une indépendance prenant les traits d'un rattachement à la Russie le président Poutine aura une main sur la Crimée, même si ce processus est *de facto* et depuis longtemps engagé car l'attachement d'une majorité d'habitants de la Crimée à la Russie est avéré ; cependant, que la Crimée soit une région de l'Ukraine ou de la Russie constitue une différence d'importance.

Si M. Poutine pense qu'il peut aller plus loin sans affronter de trop fortes oppositions, les choses pourraient ne pas en rester là car, si la Crimée possède des caractéristiques géographiques et ethniques particulières, une majorité d'habitants de certaines provinces de l'Est du pays ne seraient pas non plus opposés à un rattachement à la Russie.

Je souhaiterais apporter une contradiction précise aux arguments juridiques avancés par la Russie.

Le premier de ces arguments consiste à affirmer que le pouvoir de Kiev n'est pas légitime et qu'il repose sur un « gouvernement de vainqueurs » – termes employés malencontreusement par les autorités ukrainiennes et dénoncé par les Russes – tenu par des fascistes. En réalité, le nouveau gouvernement a été investi à une très large majorité – 331 voix sur 450 – par la Rada ; il s'agit d'une coalition représentative de cinq groupes parlementaires, à laquelle le Parti des régions a refusé de participer. D'autre part, c'est le président Ianoukovitch lui-même – j'en ai été le témoin actif, avec mes homologues polonais et allemand, MM. Radosław Sikorski et M. Frank-Walter Steinmeier – qui a proposé le poste de Premier ministre à M. Arseni Iatseniouk. Le parti nationaliste Svoboda dispose de trois portefeuilles ministériels – mais aucun d'entre eux n'est régalien –, et l'ultra-droite, représentée par Pravii Sektor de M. Dmitro Iaroch, ne siège pas au gouvernement et n'occupe aucun poste de responsabilité. Il est donc inexact d'affirmer que le pouvoir de Kiev n'est pas légitime.

Le deuxième indique qu'il n'y a pas de forces russes en Crimée, que seules y sont présentes des forces locales d'autodéfense, et que la Russie respecte l'accord bilatéral régissant la flotte de la mer Noire. Il est vrai que, jusqu'à ces derniers jours, les forces armées présentes en Crimée ne portaient pas d'insignes permettant de les identifier ; cependant, leur origine n'a jamais fait de doute. Si les Russes n'ont rien à cacher, on ne comprend pas pourquoi ils bloquent l'accès de la mission d'observation militaire de l'OSCE à la péninsule. Enfin, s'agissant du respect de l'accord bilatéral sur la flotte de la mer Noire, les accords de 1997 et de 2010 qui régissent les bases navales et aériennes russes en Crimée – parmi lesquelles figurent celles de Sébastopol – ont été violés en trois points : mouvements des unités russes dans l'espace aérien, maritime ou terrestre ukrainien ; circulation sur le territoire ukrainien de personnels et de matériels russes sans identification claire ; franchissement de la frontière russo-ukrainienne sans respect des contrôles prévus par la législation ukrainienne. Il est donc faux de dire qu'il n'y a pas de forces russes en Crimée au-delà de celles autorisées par les accords bilatéraux et que la Russie a respecté ses obligations.

Le troisième développe l'idée selon laquelle la Maïdan et ses partisans sèmeraient le trouble dans le pays et terroriseraient les populations. En vérité, le calme est revenu à Kiev et dans la plupart des régions du pays, sans débordements antirusses malgré les provocations ; le nouveau gouvernement ukrainien a mis l'accent sur l'apaisement et sur la réconciliation nationale et a déclaré que le désarmement des milices faisait partie de ses priorités.

Un quatrième argument russe revient fortement ces jours-ci : « M. Ianoukovitch est le président légitime, et tout recours à la force répondant à sa demande d'intervention serait également légitime ». Cette démonstration s'avère inexacte : M. Ianoukovitch n'est pas le président légitime ; en prenant la fuite, il n'a pas respecté ses engagements au titre de l'accord du 21 février, et la Constitution ukrainienne prévoit, en cas de vacance de la présidence constatée par la Rada, que la présidence par intérim est assurée par le président de la Rada – en l'occurrence, M. Tourtchinov.

Le cinquième argument déploie l'idée selon laquelle l'accord du 21 février ne serait pas mis en œuvre. Rappelons que les Russes n'ont pas signé cet accord, et qu'il est donc paradoxal de se réclamer d'un pacte que l'on n'a pas approuvé. En outre, cet accord se trouve *de facto* mis en œuvre en grande partie, car il prévoit le retour à la Constitution de 2004, la tenue d'une élection présidentielle anticipée, et l'arrêt des violences. En revanche, le départ de M. Ianoukovitch n'y figurait pas !

Le sixième récuse la légitimité des élections du 25 mai prochain. La Russie affirme qu'elles ne peuvent se tenir puisque le président légitime, M. Ianoukovitch à leurs yeux, ne démissionne pas. Or, la date du 25 mai a été votée par la Rada, si bien qu'elle s'avère tout à fait légale ; par ailleurs, nous avons prévu qu'une mission d'observation électorale de l'OSCE surveille les conditions du scrutin dans toutes les régions de l'Ukraine.

Le septième assure que les populations russophones sont menacées et que l'on donnerait comme instruction de ne plus utiliser le russe dans les ministères. Le vote par la Rada d'une loi retirant au russe le statut de langue officielle fut une erreur, mais ce texte n'a pas été promulgué et n'est donc pas entré dans l'ordre juridique ; en outre, les autorités ukrainiennes en place ont affirmé vouloir revenir sur ce vote. Mme Astrid Thors, Haute représentante pour les minorités nationales de l'OSCE, n'a constaté aucune menace ou violation des droits des minorités russophones lors de ses visites à Kiev et en Crimée.

Le dernier argument repose sur le fait que les autorités de Crimée auraient demandé une protection à la Russie et souhaiteraient leur rattachement à la Fédération de Russie. Le nouveau gouvernement de Crimée n'est pas légitime, car le précédent a été destitué sous la menace d'une soixantaine d'hommes armés, qui venaient de prendre le contrôle du siège du gouvernement et du Parlement de Crimée à Simferopol. Le Premier ministre autoproclamé, M. Sergueï Axionov, avait obtenu un score extrêmement faible – de l'ordre de 3 % – aux dernières élections du parlement local. Le référendum, prévu le 16 mars, laissant le choix entre un rattachement à la Russie ou un statut d'autonomie accrue est contraire à l'article 73 de la Constitution ukrainienne, selon lequel seul un référendum national peut décider d'une modification territoriale ; d'ailleurs, le parti des régions lui-même l'a déclaré illégal.

Le débat juridique n'est pas central, mais il existe et il s'avère important de répondre calmement aux arguments erronés qui sont avancés.

Madame la présidente, j'estime très faible la probabilité d'un retour en arrière concernant le référendum de dimanche prochain. M. John Kerry, secrétaire d'État américain, doit se rendre demain à Londres pour y rencontrer son homologue russe, M. Sergueï Lavrov ; je doute fort – pour employer un euphémisme – que cet entretien permette l'annulation du référendum, mais ce qui se passera à partir de la semaine prochaine reste encore ouvert.

M. John Kerry a adressé aux Russes, en notre nom commun, une proposition de mise en place d'un groupe de contact ; l'idée est de lever l'obstacle reposant sur le refus des Russes de parler avec les autorités ukrainiennes puisqu'ils les jugent illégitimes. Or on ne peut pas régler la question ukrainienne sans que le Gouvernement de ce pays soit associé aux discussions, si bien que ce groupe permettrait d'intégrer tous les acteurs. Nous souhaitons que l'intégrité et la souveraineté de l'Ukraine soient respectées, qu'il n'y ait pas de violences, qu'un dialogue se développe, que l'élection présidentielle ait lieu et que l'on soit assuré qu'aucune autre province du pays ne subisse le sort de la Crimée. M. Sergueï Lavrov y a apporté hier une réponse très détaillée mais qui ne nous convient pas, et j'ai eu une longue conversation avec lui à ce sujet. M. Sergueï Lavrov m'a dit apprécier l'attitude de la France

qui est ouverte à la discussion, mais a également souligné nos points de désaccord. Je m'entretiens également quotidiennement avec mes homologues allemand, américain, polonais et ukrainien.

Le président Hollande vient de parler au président Poutine par téléphone, et je dois peut-être me déplacer – dans un autre cadre – le 18 mars prochain en Russie avec M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense. Les Russes ont publié un communiqué annonçant cette visite et l'Élysée vient de préciser que cette visite ne se tiendrait que si elle permettait de marquer un progrès.

Le 17 mars, le Conseil des ministres des affaires étrangères de l'UE se penchera sur la situation et décidera de sanctions. La nature de celles-ci donne lieu à une discussion sévère : nous pensons que les sanctions efficaces sont personnelles et touchent les avoirs et les mouvements de certaines personnalités de haut rang.

S'agissant de l'accord d'association, une position conservatoire a été arrêtée : elle consiste à signer la partie politique, mais pas le volet économique. Cela permet de disposer d'un levier, qui n'impressionnera cependant pas la Russie qui a déjà augmenté les prix du gaz à destination de l'Ukraine.

Pour résumer, madame la présidente, nous faisons le maximum pour éviter « la prise en mains » de la Crimée par la Russie – même si nous ne nourrissons que très peu d'espoirs pour le référendum de dimanche. Nous disposons de marges de manœuvre plus étendues pour la suite, à condition que les Européens soient unis et que les Américains s'investissent. Nous tâcherons à la fois de conserver notre attitude de fermeté et de maintenir notre ouverture au dialogue ; de ce point de vue, nous sommes solidaires de nos partenaires, mais la France dispose d'une relation spécifique avec la Russie, et nous devons donc trouver le juste équilibre en la matière. Les discussions doivent se poursuivre, car elles seules permettront de trouver des solutions. Les réunions du Conseil des 17 et 20 mars au niveau des ministres des affaires étrangères puis des chefs d'État et de Gouvernement, et l'éventuel déplacement que j'effectuerai en Russie mardi, permettront peut-être de trouver la voie d'un dialogue.

M. le président Jean-Claude Peyronnet. Parce que je suis historien, je me garde généralement de parler des « leçons de l'histoire ». Il reste que la similitude entre la situation que nous observons aujourd'hui en Crimée et celle qu'ont connue les Sudètes en 1938 est frappante. Comme les populations à dominante allemande des Sudètes, celles à dominante russe de Crimée considèrent qu'elles sont brimées, ce qui entraîne l'intervention du puissant voisin qui leur vient en aide. Mais, sans remonter au siècle dernier, le cas de la récente crise géorgienne est également plein d'enseignements : nous avons considéré que la paix avait été sauvée mais M. Vladimir Poutine a obtenu ce qu'il souhaitait et, aujourd'hui, plus personne ne parle des deux provinces du nord sur lesquelles il avait des vues.

Le risque est grand que la Crimée connaisse un sort semblable. Elle est déjà un protectorat de fait – vous ne l'avez pas dit de cette façon, monsieur le ministre, mais cela revient au même –, et je crains que nous en restions là. La Russie n'a pas besoin d'une annexion immédiate : il lui suffit de laisser pourrir la situation pour que tout le monde passe à autre chose. Nous oublierons alors la Crimée, sauf si de nouveaux problèmes se posent pour les provinces de l'est de l'Ukraine.

Cela est d'autant plus inquiétant que le risque militaire est réel, même si personne ne souhaite qu'il se concrétise. Des forces américaines et des avions espions se déploient en Pologne ou en Roumanie. On ne sait jamais à l'avance ce qui mettra le feu aux poudres…

Les Occidentaux font ce qu'ils peuvent mais il ne faut pas oublier qu'en raison de l'imbrication des économies, presque toutes les mesures de rétorsions envisagées auraient un effet boomerang. Seules celles concernant les avoirs de l'entourage de M. Vladimir Poutine pourraient être efficaces, à condition que le président de la Fédération de Russie soit sensible aux arguments de ses amis.

M. François Loncle. Pour justifier le processus d'indépendance de la Crimée, la Russie invoque, non sans fondement, le précédent du Kosovo. Elle estime que les circonstances sont similaires. Monsieur le ministre, quelle est la valeur de ces indépendances en termes de droit international ?

Je note au passage que, justifiant « l'indépendance », la Russie ne parle ni d'annexion ni d'autonomie au sens large.

M. Meyer Habib. Monsieur le ministre, vos propos donnent le sentiment qu'il existe encore des « marges de manœuvre » concernant la Crimée ; je ne partage pas cet avis. Regardons les choses en face : la Crimée est aujourd'hui définitivement perdue, plus jamais elle ne retournera dans le giron de l'Ukraine ! Ce n'est pas mon souhait ; c'est un fait. Croyez-vous sincèrement que des sanctions imposées à ses proches convaincront M. Vladimir Poutine de céder alors même que la Chine vient de prendre une position plutôt proche de celle de la Russie ?

Mme la présidente Élisabeth Guigou. Pas sur l'annexion !

M. Meyer Habib. Qu'on le veuille ou non une grande partie de la population de Crimée, et même de l'est de l'Ukraine, est bien russophone. Après la faiblesse dont les Américains ont fait preuve en Syrie, en Iran et ailleurs, je crains que nous n'empruntions une voie qui ne débouche que sur une nouvelle humiliation.

Comment résoudre la crise ? Je ne crois pas que nous trouverons une solution si nous ne permettons pas aux parties prenantes de s'en sortir la tête haute. S'il est trop tard pour la Crimée, il faut penser aux populations de l'est de l'Ukraine et organiser un vote car les ambitions de la Russie ne s'arrêteront pas à la péninsule.

M. Jacques Myard. Nous ne pouvons négliger ni le précédent du Kosovo ni le fait que la Crimée a été russe durant des siècles. Monsieur le ministre, vous avez convenu que nous ne ferions pas la guerre. Dont acte ! Il ne reste donc qu'à habiller une solution diplomatique pour que chacun puisse sauver la face.

L'intégrité territoriale est bien un élément du droit international – et, à ce titre, je vous accorde que la situation actuelle est sans doute contraire à ce droit –, mais il faut aussi compter avec le principe d'effectivité qui est le plus fort.

Mme Danielle Auroi. À mon sens, il est un peu tôt pour faire des analyses ; je me contenterai donc de poser deux questions.

Au-delà du sujet des sanctions, le Conseil des affaires étrangères de l'Union européenne, réuni lundi prochain à Bruxelles, traitera de l'accord d'association dont les

négociations avaient été interrompues. Les États du Triangle de Weimar continueront-ils à jouer un rôle moteur sur ces questions ?

Puisque nous parlons beaucoup d'histoire, *quid* du statut de la mer Noire et des Dardanelles ? Cette question n'est-elle pas déterminante pour les enjeux énergétiques ? Quel rôle l'OTAN peut-elle jouer en la matière ? N'oublions jamais que M. Vladimir Poutine utilise aussi cette crise comme un argument de politique intérieure !

M. Pierre Lellouche. Depuis 1990, le principe de l'intangibilité des frontières constitue le pilier de l'Europe de l'après Guerre froide. Au moment de la réunification de l'Allemagne, lors des débats sur la ligne Oder-Neisse, tout le monde a estimé que si elles n'étaient pas respectées, l'Europe risquait d'entrer dans une période de très grandes turbulences – et François Mitterrand partageait évidemment cette conviction.

En 1994, la dénucléarisation de l'Ukraine a été échangée contre la garantie de son intégrité territoriale.

Aujourd'hui, tandis que les frontières d'un État souverain sont modifiées par un coup de force déguisé en un référendum pour l'indépendance, tous les États du monde, Iran et pays du Moyen-Orient compris, constatent qu'il n'est pas sage d'abandonner l'arme nucléaire si l'on veut éviter d'être victime d'une atteinte à sa sécurité. Autrement dit, nos engagements et nos principes volent en éclats.

Nous pouvons, comme notre collègue centriste, accepter le fait accompli et considérer que la Crimée est perdue en invoquant des arguments historiques – ils avaient déjà servi pour les Sudètes, et on en trouve toujours pour défendre ce type de thèse. Mais, si nous tenons ce langage aux Russes, nous devons être conscients qu'ils ne s'arrêteront pas là : la Biélorussie, la Moldavie et, très probablement, le Kazakhstan suivront, ainsi peut-être ensuite qu'un des États baltes – ce qui ne sera pas sans poser des problèmes en raison de l'appartenance de ces derniers à l'OTAN et à l'Union européenne.

Nous pouvons aussi ne pas accepter le fait accompli ce qui implique un certain nombre de conséquences sur lesquels je souhaite connaître votre avis, monsieur le ministre. Dans ce cas, il faut en effet commencer par sauver l'Ukraine économiquement en mettant 11 milliards d'euros sur la table. Les États occidentaux et l'Ukraine doivent aussi proposer une solution fédérative de sortie de crise dans le cadre de l'OSCE, et revitaliser le groupe de contact. En cas d'échec, il est enfin indispensable de mettre en œuvre des sanctions qui peuvent aller jusqu'à la mise en place d'une alerte au sein de nos alliances.

Ne sous-estimons pas la crise actuelle ! Il faut établir un dialogue avec la Russie, mais, si les frontières sont modifiées *de facto* et que les accords de sécurité avec l'Ukraine sont piétinés, nous devons être conscients que nous entrerons dans un système européen ouvert nouveau dans lequel les problèmes de sécurité se poseront inéluctablement à nouveau.

Monsieur le ministre, acceptons-nous le fait accompli ? Si nous ne l'acceptons pas, que faisons-nous ensuite ?

M. Michel Destot. Quel est l'état réel de l'opinion en Crimée ? Le référendum de dimanche prochain montrera-t-il que la population est unanime ou dégagera-t-il seulement une majorité ? Des observateurs internationaux permettront-ils d'avoir une idée du caractère démocratique de cette consultation ?

Un éventuel référendum dans les provinces de l'est de Kharkiv ou de Donetsk donnerait-il les mêmes résultats qu'en Crimée ?

Vous évoquez une stratégie énergétique à trouver avec les État-Unis. Cela signifie-t-il qu'il faut exclure toute alternative à l'initiative de l'Europe en la matière ?

M. Alain Néri, sénateur. Nous parlons de sanctions, mais sommes-nous assurés de pouvoir les mettre en œuvre ? Rien ne serait pire qu'une annonce qui ne serait pas suivie d'effets.

La violation caractérisée du droit international par un pays qui a signé les chartes et traités essentiels qui fondent ce droit – ONU, Helsinki… – pose un problème inédit et risque de modifier profondément la nature des relations internationales.

Monsieur le ministre, pensez-vous que l'Assemblée parlementaire de l'OSCE qui, de Vancouver à Vladivostok, regroupe cinquante-sept pays, parmi lesquels la Fédération de Russie, peut jouer un rôle pour débloquer la situation ? Son président, M. Ranko Krivokapic, est disposé à participer à des missions de conciliation, comme je le suis moi-même en tant que vice-président.

M. Robert del Picchia, sénateur. M. Sergueï Lavrov évoque une « Ukraine neutre politiquement et militairement » nous dites-vous. Savez-vous ce que les Russes entendent par là ? Avant de quitter l'Autriche en 1955, l'Union soviétique a proposé à l'Occident de rendre ce pays neutre, ce qui lui a surtout permis, comme me l'a expliqué un jour le Chancelier Kreisky, de couper l'OTAN en deux. En l'espèce, la neutralité de l'Ukraine permettrait à la Russie de créer une zone dont serait évacuée toute force qui pourrait lui être hostile.

M. Pierre-Yves Le Borgn'. L'annexion de fait de la Crimée constitue un coup de force insupportable de la Russie et une violation caractérisée du droit international. Il ne faut surtout rien lâcher car si M. Vladimir Poutine triomphe profitant de notre inaction ou de notre incapacité à réagir avec la fermeté nécessaire, demain, l'intégrité de la Moldavie et la Géorgie sera mise en cause, et d'autres nationalismes dormants d'Europe centrale risqueraient d'être réveillés.

Il est important de refuser de reconnaître le simulacre de référendum organisé dimanche prochain et de marquer clairement des refus du fait accompli et de la violation du droit international.

Monsieur le ministre, la France est prête à passer au deuxième niveau de sanctions qui inclut le gel des avoirs des oligarques, le refus de visas, et, éventuellement, quelques sanctions économiques. L'Europe y est-elle vraiment disposée ? Peut-elle agir rapidement ?

En tant que député des Français d'Europe centrale, j'ai le sentiment qu'il existe un risque de contagion dans la zone, et une véritable urgence dont nous devons prendre toute la dimension.

M. Jean-Pierre Chevènement, sénateur. Nous sommes confrontés à une crise gravissime pour l'Ukraine et pour l'Europe qui peut avoir des répercussions à long terme y compris au Moyen-Orient, en Syrie ou en Iran. Nous devons donc absolument tenter de comprendre ce qu'il y a dans la tête de l'autre partie.

Je me souviens qu'en 1990, nous avions assuré à M. Mikhaïl Gorbatchev que l'OTAN ne s'étendrait pas au-delà des frontières de l'Allemagne occidentale. Elle est finalement allée beaucoup plus loin, jusqu'au Pays Baltes et à la Roumanie, et, en 1996, à Bucarest, son extension à l'Ukraine et à la Géorgie a même été proposée. Quant au secrétaire général de l'Organisation, M. Anders Fogh Rasmussen, nous pouvons au moins considérer que certaines de ses déclarations ont été peu opportunes. Dans ces conditions, nous devons tenter de comprendre le sentiment obsidional russe.

Les institutions européennes devraient aussi procéder à une sorte d'« examen de conscience ». L'accord d'association, tel qu'il avait été préparé avant le revirement du sommet de Vilnius, ou le ballet des personnalités occidentales qui se sont succédé pour soutenir les manifestants de Maïdan peuvent difficilement être considérés autrement que comme de l'ingérence. L'accord d'association vise à appliquer nos normes libérales à un pays proche de la Russie, très en retard, dont l'économie bureaucratique se trouve au bord de la banqueroute. Les Russes offraient 15 milliards et nous 11…

Mme la présidente Élisabeth Guigou. 15 milliards de dollars contre 11 milliards d'euros !

M. Jean-Pierre Chevènement, sénateur. L'Europe est dans une situation financière difficile : d'où vient cet argent ? Ces 11 milliards d'euros ne suffiront pas ; il faudrait plutôt investir 35 milliards en 2014 et 2015.

Je me demande si toute cette affaire a été bien pensée, et si l'histoire a bien été prise en compte. Tout n'a pas commencé en 1991 : l'Ukraine a été rattachée à la Russie jusqu'au Dniepr en 1654 ! La comparaison avec les Sudètes qui appartenaient à l'Empire austro-hongrois jusqu'en 1919 n'a pas de sens. Le général de Gaulle rappelait qu'il n'y avait pas de politique qui vaille en dehors des réalités. Or il est incontestable que, lors de la dissolution de l'URSS, la création de la CEI s'est faite dans des conditions invraisemblables qui posent des problèmes pour des minorités russes comptant environ 25 millions de personnes dans une bonne dizaine de pays – dans les pays baltes, en Asie centrale ou en Ukraine. Affrontons ces problèmes et acceptons le réel !

Je ne veux pas épiloguer sur les questions juridiques – la Rada avait-elle le pouvoir légal de renverser M. Ianoukovitch ? Je préfère que nous imaginions la possibilité de trouver un compromis. S'il n'est pas douteux que, dimanche, le référendum en Crimée sera favorable à l'indépendance, il n'est pas du tout certain que la Russie accepte qu'il en soit ainsi. Elle pourrait se contenter d'utiliser cet élément dans une négociation dans laquelle elle défend l'idée d'une Ukraine fédérale : la Crimée resterait formellement dans l'Ukraine mais elle serait dotée d'un statut d'autonomie renforcée.

Je rappelle que les Russes sont particulièrement attachés aux principes du droit international, comme l'intégrité territoriale des États et le refus de l'ingérence, qu'ils défendent bec et ongles à l'ONU. Parce qu'ils sont aujourd'hui un peu gênés, il y a le chas d'une aiguille pour une négociation productive. Je ne crois pas aux sanctions ; elles seraient à double tranchant. L'habilité et la prudence permettront seules de tracer une voie qui évite d'aggraver une crise majeure, et je sais trop que le ministre n'en manque pas pour lui suggérer d'en faire preuve.

M. le ministre. Plusieurs d'entre vous ont comparé la Crimée au Kosovo, mais les situations ne sont pas exactement les mêmes. Tout d'abord, le statut du Kosovo, décrit à

l'époque comme *sui generis*, n'a été défini qu'au terme d'un long processus de suivi international, et non à la suite d'une décision brutale. Ensuite, il a été reconnu comme légitime par la Cour internationale de justice. Enfin, même si nous ne savons pas ce que va devenir la Crimée, le Kosovo n'était pas destiné à être rattaché à l'Albanie, mais à devenir un État indépendant. Du point de vue strictement juridique – et le droit international a son importance –, on ne peut donc pas vraiment comparer les deux situations. Le Secrétaire général des Nations unies, avec qui j'en ai parlé, est d'ailleurs d'accord sur ce point.

De même, certains ont cité la Géorgie, l'Iran, voire les Sudètes. Comparaison n'est pas raison. En tout état de cause, Jean-Pierre Chevènement a raison de juger la crise très grave, parce qu'elle fait remonter toute une série de problèmes jusqu'à présent laissés sous le boisseau.

Il est vrai, par ailleurs, qu'un sentiment obsidional est à l'origine de la démarche russe, de même que des raisons historiques et nationales.

Je note par ailleurs que la Russie a signé aujourd'hui avec Téhéran un pré-contrat portant sur la livraison de deux éléments nucléaires, ce qui n'est sans doute pas de nature à faciliter nos discussions avec nos partenaires iraniens.

Quant à la position de la Chine, monsieur Habib, elle n'est pas identique à celle des Russes, même si ces derniers ont cru pouvoir interpréter certaines déclarations chinoises pour affirmer leur accord avec Pékin. Les Chinois tiennent comme à la prunelle de leurs yeux au principe du respect de l'intégrité territoriale et à celui de non-ingérence qui en découle. Et surtout, ils sont résolument hostiles à l'idée qu'une région puisse, en contradiction avec la Constitution et la volonté de l'État auquel elle appartient, devenir indépendante ou se rattacher à un autre pays. Pour savoir quel exemple ils ont en tête, il n'est pas besoin de vous faire un dessin.

J'ai eu de longues conversations avec mon homologue chinois : il insiste sur la complexité de la situation, l'intérêt de la position française, les causes historiques de la crise, etc., mais jamais il n'affirme que Poutine a raison. Il est d'ailleurs impossible de prévoir ce que sera l'attitude de la Chine au Conseil de sécurité de l'ONU – où toute résolution se heurterait de toute façon à un veto russe. C'est même la première fois que ces deux pays ont des positions divergentes sur un sujet important.

M. Habib se demande si l'organisation d'un scrutin pourrait contribuer à résoudre la crise. C'est une des grandes différences d'approche que nous avons avec les Russes : ces derniers soutiennent un vote en Crimée, alors que nous considérons qu'il est illégal. Selon nous, le véritable scrutin est celui de l'élection présidentielle à venir, dont les Russes, à ce stade, contestent la légitimité, puisque, à leurs yeux, M. Ianoukovitch est toujours président de l'Ukraine. Pour notre part, nous devons plaider – non par stratégie, mais en raison de notre attachement à la démocratie – en faveur d'un choix effectué par l'ensemble de la population ukrainienne, dans le cadre d'un vote surveillé par des observateurs internationaux.

Le problème est de savoir si la Crimée participera à l'élection présidentielle. Ce n'est pas qu'une question de principe, sachant que la région compte 2 millions d'habitants, et que, lors de la dernière élection présidentielle, M. Ianoukovitch l'avait emporté avec 500 000 voix.

Par ailleurs, monsieur Myard, le réalisme n'est pas nécessairement contraire à la poursuite de certains idéaux.

La situation du détroit des Dardanelles, évoqué par Mme Auroi, est définie par la Convention de Montreux de 1936, qui confère à la Turquie un droit de regard sur le passage des navires. Pour le moment, personne n'a songé à la remettre en question.

S'agissant du triangle de Weimar, il garde tout son intérêt, d'autant que la France y occupe une position médiane : les Polonais, compte tenu de leur expérience et de leur situation géographique, sont en effet peu enclins à faire des compromis avec la Russie, au contraire des Allemands, en raison de leur histoire, de leur géographie et de leur situation culturelle et économique. Pour notre part, nous n'avons pas d'*a priori*. Nous sommes un partenaire historique de la Russie, mais nous sommes aussi attachés au respect d'un certain nombre de principes. Ce n'est en tout cas pas un hasard si nous sommes allés ensemble à Kiev, contribuant, dans un premier temps à mettre un terme à la guerre civile ukrainienne.

S'agissant de l'Otan, certains ont à juste titre rappelé l'engagement qui avait été pris de ne pas l'étendre à d'autres pays. Mais dans l'hypothèse d'une modification des frontières russes, avec, le cas échéant, des conséquences militaires, quelqu'un posera nécessairement la question, redoutable, du rôle de l'Organisation. Et là, on ne parlerait plus de sanctions économiques, mais de l'article 5 du traité, qui ne peut être appliqué à moitié. Le problème est que des incertitudes pèsent sur les territoires concernés : comprennent-ils, par exemple, l'Ossétie ou l'Abkhazie ? Et qu'en est-il de la Crimée ?

Même si je ne suis pas toujours d'accord avec M. Lellouche, sa suggestion de soutenir économiquement l'Ukraine me paraît absolument logique, dès lors que nous prétendons l'aider. Nous demanderons d'ailleurs aux Russes de le faire également.

Par ailleurs, l'idée, également reprise par M. Chevènement, d'organiser l'Ukraine selon une logique fédérale ne me choque absolument pas, dans la mesure où l'État doit réunir des provinces aux caractéristiques historiques et politiques très différentes et respecter les minorités. L'espace des discussions que je pourrais avoir avec M. Lavrov si je me rends sur place la semaine prochaine comprend ces questions.

S'agissant des sanctions, je crois en l'efficacité de certaines, beaucoup moins à d'autres. Ce qui est certain, c'est que nous ne pouvons accepter le référendum prévu dimanche sans réagir. Mais cette réaction doit être pertinente.

Je rejoins également M. Lellouche pour estimer que, outre la question du respect des frontières, celle de la prolifération nucléaire est un des deux grands enjeux de la crise. En effet, l'Ukraine n'a abandonné l'arme nucléaire en 1994 que contre la garantie, assurée par la Russie, les États-Unis et la Grande-Bretagne, que son intégrité serait préservée. Aujourd'hui, cet accord n'est plus respecté. Cela ne peut qu'inciter les pays les moins bien disposés à acquérir la bombe ou à la conserver. C'est donc une question très grave.

M. Destot s'est interrogé sur l'état de l'opinion en Ukraine. En Crimée, on peut s'attendre à ce que l'indépendance recueille une adhésion assez forte – certains parlent de 65 à 70 % de votes favorables –, mais je ne saurais dire ce qu'il en est dans les provinces de l'est. Quant à l'envoi d'observateurs internationaux, nous l'avons d'abord proposé, puis refusé. En effet, la présence d'observateurs ne ferait que légitimer le scrutin, d'autant qu'ils constateraient probablement très peu de fraudes. Le problème n'est pas l'organisation du vote,

mais son principe même. Les dés sont pipés, et c'est pourquoi nous ne devons pas cautionner le référendum prévu dimanche. En revanche, de nombreux observateurs seront nécessaires lors de l'élection organisée à l'échelle de l'Ukraine – et à cet égard, l'OSCE a un rôle majeur à jouer.

Dans l'hypothèse où l'Europe déciderait de limiter ses importations énergétiques en provenance de Russie, elle devrait trouver, à court terme, des sources de substitution. À long terme, le problème est tout autre : il lui faut se doter d'une politique énergétique commune, qui pourrait associer la Russie, à condition d'éviter toute situation de dépendance. Mais en attendant, elle devrait s'adresser soit aux pays du Golfe, soit aux États-Unis.

M. Néri a raison : en matière de sanctions, il faut éviter que les annonces restent non suivies d'effets. À cet égard, celles qui ont été décidées à l'encontre de l'équipe Ianoukovitch sont déjà appliquées, y compris par des pays plus réticents que nous en ce domaine, comme l'Autriche ou la Suisse.

M. Del Picchia se demande quel sens donner, dans la contre-proposition russe, à l'allusion faite à la neutralité politique et militaire de l'Ukraine. En tout état de cause, et quelles que soient nos idées sur le sujet, le gouvernement ukrainien devra donner son accord.

Je pense avoir répondu à M. Le Borgn' s'agissant des sanctions qui pourraient être décidées par l'Union européenne.

Je le répète, monsieur Chevènement : même s'il est naturel de tenir compte du contexte historique et du sentiment obsidional des Russes, on ne saurait accepter qu'ils servent de prétexte à un comportement de nature impériale.

Pour finir, je me sens en accord avec la plupart de vos propos : il y a des contradictions que nous allons devoir lever. En admettant que nous parvenions à entraîner l'Europe avec nous, nous allons devoir faire face – plus qu'au peuple russe – à un individu, avec l'aide d'un partenaire américain qui, en dépit de son importance, n'est pas toujours aussi solide que nous pourrions l'espérer. Quant aux conséquences, immédiatement ou à moyen terme, elles peuvent être considérables.

Je reste bien entendu à votre disposition, d'autant que la situation va encore beaucoup évoluer.

Nous devons rester fermes – sur ce point, je n'ai pas senti de différences entre nous –, parce que certains principes sont en cause, ainsi qu'un peuple entier. Mais on ne parviendra à faire évoluer la situation – si on y arrive – que par le dialogue. Et la France doit être un des canaux de ce dialogue, dans la mesure où elle entretient des liens à la fois avec les Ukrainiens, les Européens et les Américains, tout en étant un des rares pays à rester en liaison avec les Russes.

Mme la présidente Élisabeth Guigou. Merci, monsieur le ministre.

La séance est levée à dix-huit heures cinquante.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires étrangères
Réunion du mercredi 12 mars 2014 à 17 h 30

Présents. - M. Pouria Amirshahi, Mme Danielle Auroi, M. Christian Bataille, M. Philippe Baumel, M. Jean-Claude Buisine, Mme Seybah Dagoma, M. Michel Destot, M. Hervé Gaymard, Mme Élisabeth Guigou, M. Meyer Habib, M. Pierre-Yves Le Borgn', M. Pierre Lellouche, M. François Loncle, M. Jean-Philippe Mallé, M. Jean-René Marsac, M. Jacques Myard, M. André Schneider, M. Michel Terrot

Excusés. - Mme Nicole Ameline, M. Avi Assouly, M. Jean-Luc Bleunven, M. Alain Bocquet, Mme Pascale Boistard, M. Guy-Michel Chauveau, M. Philip Cordery, M. Jean-Pierre Dufau, M. Jean-Paul Dupré, Mme Marie-Louise Fort, M. Jean Glavany, Mme Thérèse Guilbert, Mme Chantal Guittet, Mme Françoise Imbert, M. Serge Janquin, M. Lionnel Luca, M. Alain Marsaud, M. Patrice Martin-Lalande, M. Jean-Claude Mignon, M. Axel Poniatowski, M. Didier Quentin, M. Jean-Luc Reitzer, M. François Rochebloine, M. René Rouquet, Mme Odile Saugues, M. François Scellier, M. Guy Teissier

Assistaient également à la réunion. - M. Christophe Caresche

Sénateurs présents : M. Jean Besson, M. Michel Boutant, M. Jean-Pierre Cantegrit, M. Jean-Pierre Chevènement, M. Robert del Picchia, Mme Michelle Demessine, M. Jacques Gautier, M. Alain Néri, M. Jean-Claude Peyronnet, M. Yves Pozzo di Borgo, M. Gilbert Roger