

N° 2775 et N° 2776

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 mai 2015

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR :

– LE PROJET DE LOI, *adopté par le Sénat, 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,*

ET

– LE PROJET DE LOI, *adopté par le Sénat, autorisant la ratification de l'accord entre le **Gouvernement de la République française** et le **Gouvernement du Turkménistan** relatif aux **services aériens**,*

PAR Mme VALÉRIE FOURNEYRON

Députée

---

ET

## ANNEXE : TEXTES DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

---

Voir les numéros :

*Sénat* : **523** (2011-2012), **395**, **396**, **370** (2013-2014), **65**, **66** et T.A. **109** (2012-2013), **20** (2014-2015).

*Assemblée nationale* : **783** et **2346**.



## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. LE TURKMÉNISTAN, UN PAYS QUI VEUT RENTRER DANS LA « NORMALITÉ »</b> .....	9
<b>A. UN PAYS PEU PEUPLÉ ET ENCLAVÉ</b> .....	9
<b>B. LE TEMPS DE L'INDÉPENDANCE</b> .....	10
1. Une affirmation identitaire légitime.....	10
2. Mais qui a conduit à un régime parodique.....	11
<b>C. LE TURKMÉNISTAN CONTEMPORAIN : UNE PROSPÉRITÉ TOUTE     NEUVE</b> .....	11
1. Les quatrièmes réserves prouvées de gaz naturel au monde.....	11
2. Une économie en forte croissance .....	12
3. Des investissements étrangers significatifs dans le secteur des hydrocarbures, malgré une réglementation restrictive .....	15
4. Mais une économie encore peu ouverte et peu modernisée.....	16
5. Et un pays enclavé .....	17
a. Des échanges concentrés sur un nombre limité de partenaires .....	17
b. L'enjeu central : construire de nouveaux gazoducs pour diversifier les débouchés.....	18
<b>D. UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE PRUDENTE</b> .....	22
1. Une neutralité revendiquée .....	22
2. Les relations de voisinage.....	23
a. La question de la mer Caspienne .....	23
b. La Russie.....	24
c. L'Iran .....	25
d. L'Afghanistan.....	25

e. Les autres pays d'Asie centrale .....	26
3. La Chine.....	27
4. Les pays occidentaux .....	27
a. Des relations commerciales limitées avec l'Europe, faute de gazoduc transcaspien .....	27
b. Des aides significatives de l'Union européenne.....	28
c. La coopération avec l'Alliance atlantique.....	29
<b>E. L'ÉVOLUTION DU RÉGIME ET LA QUESTION DES DROITS HUMAINS...</b>	<b>29</b>
1. Une volonté d'ouverture et de démocratisation .....	30
a. L'évolution vers une forme de pluralisme politique contrôlé .....	30
b. Un début de reconnaissance, au moins formelle, des libertés publiques .....	31
c. Une politique officielle de promotion des droits de l'homme et de la femme .....	31
d. Un changement d'attitude vis-à-vis du dialogue international et des engagements en matière de droits de l'homme .....	32
2. Des progrès concrets qui demeurent incertains .....	33
a. La question de l'accès aux informations et au terrain.....	33
b. Une volonté d'ouverture probablement sincère .....	33
c. Mais des constats qui restent souvent sévères .....	34
<b>II. LA FRANCE ET LE TURKMÉNISTAN : UNE RELATION PARTICULIÈRE.....</b>	<b>37</b>
A. UNE RELATION POLITIQUE AMICALE.....	37
B. QUELQUES ENTREPRISES FRANÇAISES BIEN IMPLANTÉES .....	37
C. DES ÉCHANGES CEPENDANT LIMITÉS.....	38
1. Les échanges commerciaux .....	38
2. La circulation des hommes .....	39
3. La présence culturelle .....	40
<b>III. L'ACCORD DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION : UN ACCORD DE FACTURE CLASSIQUE .....</b>	<b>41</b>
A. LE PROCESSUS DE NÉGOCIATION PUIS DE RATIFICATION : UNE LONGUE HISTOIRE.....	41
1. La ratification par les États membres.....	41
2. La ratification par les instances communautaires : un processus complexe et interminable.....	42
B. LES STIPULATIONS DE L'ACCORD.....	43
1. Le dialogue politique .....	43
a. Le lien établi avec la question des droits de l'homme .....	43
b. Les instances de coopération.....	44

2. Les clauses commerciales et économiques .....	45
a. L'accord commercial intérimaire de 1998 .....	45
b. Les clauses relatives au commerce des marchandises .....	45
c. Les clauses relatives à l'emploi, aux entreprises et aux prestations de services .....	47
d. Les clauses relatives aux mouvements financiers et à la propriété .....	47
3. Les domaines de coopération.....	48
<b>IV. L'ACCORD SUR LES SERVICES AÉRIENS : UN ACCORD QUI EST ÉGALEMENT D'UN TYPE CLASSIQUE .....</b>	<b>49</b>
<b>A. UN ACCORD AUX ENJEUX MODESTES .....</b>	<b>49</b>
1. L'ouverture récente d'une liaison aérienne directe avec le Turkménistan .....	49
2. Un trafic cependant limité.....	50
3. L'enjeu des droits de survol.....	50
<b>B. UN ACCORD QUI S'INSCRIT DANS LE CADRE DE LA CONVENTION DE CHICAGO DE 1944.....</b>	<b>50</b>
1. Un accord passé au niveau national dans un domaine de plus en plus communautarisé .....	51
2. Un accord qui respecte pour l'essentiel un modèle bien établi.....	52
3. Les « libertés de l'air » concédées par l'accord.....	52
4. Les principes de concurrence équitable .....	54
5. La prise en compte des enjeux sécuritaires.....	55
<b>V. CONCLUSION : POURQUOI RATIFIER CES ACCORDS ? .....</b>	<b>57</b>
<b>A. DES ENJEUX STRATÉGIQUES ET ÉCONOMIQUES À NE PAS SURÉVALUER .....</b>	<b>57</b>
<b>B. UN TRAITEMENT D'ÉQUITÉ PRAGMATIQUE POUR LE TURKMÉNISTAN DANS SA RÉGION .....</b>	<b>59</b>
<b>C. UN PARI SUR LE DIALOGUE ET L'INSERTION DANS LES MÉCANISMES INTERNATIONAUX.....</b>	<b>60</b>
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION.....</b>	<b>65</b>
<b>ANNEXE N° 1 : TEXTES ADOPTÉS PAR LA COMMISSION.....</b>	<b>69</b>
<b>ANNEXE N° 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE .....</b>	<b>71</b>



## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Dans les années qui ont suivi la fin de l'URSS, l'Union européenne a cherché systématiquement à conclure des accords de partenariat et de coopération (APC) avec les États issus du démembrement de celle-ci. Elle y est parvenue avec tous sauf avec la Biélorussie. Ces accords, formatés sur le même modèle, comprennent de manière générale des clauses sur les droits de l'homme et la démocratie, par lesquelles les signataires soulignent leur attachement à ces principes et prévoient la possibilité de suspendre l'application des accords au cas où ils ne seraient pas respectés.

Bien que négociés avec des régimes très variablement démocratiques, pour employer un euphémisme, ces accords ont tous été signés puis ratifiés sans encombre, à une exception près : l'APC signé avec le Turkménistan en 1998 n'a toujours pas été ratifié par la partie européenne (bien qu'il l'ait été par la grande majorité des États membres), donc mis en application, dix-sept ans plus tard.

Il est vrai que le régime politique établi au Turkménistan après son indépendance en 1991 est vite apparu comme particulièrement caricatural, mêlant un culte délirant de la personnalité du président, une politique obscurantiste et une répression impitoyable des opposants réels ou présumés. Dans le cas particulier de la France, la procédure de ratification a longuement été stoppée du fait du sort inacceptable réservé à trois citoyens turkmènes qui avaient eu le malheur d'apporter leur aide à une équipe française de télévision. Cette procédure a aussi été bloquée, pour des raisons comparables, au Royaume-Uni et au Parlement européen.

Cependant, après le changement de président qui a eu lieu en 2006, le Turkménistan s'est progressivement engagé dans une voie d'ouverture et de réformes. Ces réformes restent certes limitées dans leurs objectifs – il ne s'agit pas, pour l'heure, d'établir une démocratie au sens où nous l'entendons – et plus encore dans leur application pratique. Mais elles correspondent sans doute à une intention sincère, car elles sont en quelque sorte permises, voire imposées, par le développement économique du pays : détenteur de peut-être 9 % des réserves mondiales de gaz naturel exploitable par les méthodes conventionnelles, le Turkménistan connaît depuis quelques années une croissance économique exceptionnelle et ses dirigeants ont sans doute compris qu'une insertion favorable

dans l'économie mondialisée ne pouvait pas se faire avec une société et une économie « staliniennes » et ne répondant pas à certains standards internationaux minimaux en matière de respect des droits de l'homme.

Après que le Sénat l'a approuvée en 2013, la question de la ratification de l'APC avec le Turkménistan est donc, dans un contexte nouveau, posée (ou plutôt posée à nouveau, puisqu'elle a déjà été débattue) à l'Assemblée nationale, qui a aussi, par la même occasion, à examiner un accord bilatéral à l'enjeu beaucoup plus technique passé avec ce pays et concernant les liaisons aériennes.

## I. LE TURKMÉNISTAN, UN PAYS QUI VEUT RENTRER DANS LA « NORMALITÉ »

Le Turkménistan est, par sa population, l'un des plus modestes des nouveaux États issus de la dissolution de l'Union soviétique en 1991. Pendant ses quinze premières années d'indépendance, un régime politique qui semblait incarner à la fois tous les ridicules mais aussi toute la brutalité hérités de la période soviétique a conduit à l'isolement de ce pays. Cependant, depuis le changement de dirigeant de 2006, le Turkménistan s'est engagé dans la voie de réformes destinées à le rapprocher d'une certaine forme de « normalité », au moins dans sa zone géographique. Par ailleurs, la détention de peut-être 9 %, selon une estimation crédible, des réserves mondiales de gaz naturel en fait un pays en croissance économique rapide et à fort potentiel, même si la valorisation de ce potentiel gazier est compliquée par son enclavement géographique.

### A. UN PAYS PEU PEUPLÉ ET ENCLAVÉ

Presqu'aussi vaste que la France métropolitaine, avec 488 000 km<sup>2</sup>, le Turkménistan, doté d'un climat continental semi-aride, est toutefois en grande partie désertique – le désert du Karakoum couvre 80 % de la superficie du pays – et sa population, de l'ordre de 5,6 millions d'habitants, en fait le moins peuplé des pays d'Asie centrale, derrière le Kirghizstan. Ses quatre voisins continentaux sont beaucoup plus peuplés : l'Iran a 77 millions d'habitants, l'Ouzbékistan 30 millions, l'Afghanistan près de 27 millions et le Kazakhstan près de 17 millions.

#### *Le Turkménistan dans son environnement régional*



Le seul débouché « maritime » du Turkménistan est sur la mer Caspienne, mer intérieure fermée dont les pays riverains sont, outre le Turkménistan, le Kazakhstan et l'Iran susmentionnés, l'Azerbaïdjan et la Russie.

La population du pays est principalement (au moins à 85 %) constituée de Turkmènes (au sens ethnique), qui parlent une langue turque et sont de culture musulmane.

Taille modeste, au moins démographique, et enclavement constituent deux facteurs géographiques essentiels pour comprendre les préoccupations des gouvernants turkmènes.

## **B. LE TEMPS DE L'INDÉPENDANCE**

Comme les autres républiques soviétiques d'Asie centrale, le Turkménistan s'est retrouvé en 1991 indépendant sans l'avoir vraiment revendiqué.

### **1. Une affirmation identitaire légitime**

L'un de nos diplomates qui connaît le mieux la région a rappelé à votre rapporteure le contexte dans lequel s'est faite cette indépendance, qui explique largement comment le pays a évolué :

– dans une URSS où les républiques d'Asie centrale et leurs populations étaient l'objet d'un mépris raciste aussi fort qu'inavoué, les Turkmènes se considéraient comme encore plus méprisés et maltraités que leurs voisins Ouzbeks ou Kazakhs, voire comme les plus méprisés de tous ;

– le Turkménistan naissant, avec son territoire largement désertique et sa faible population, ne pesait objectivement guère à côté de voisins comme l'Ouzbékistan et *a fortiori* l'Iran, à la fois plus peuplés et héritiers de civilisations prestigieuses. S'agissant de l'Iran en particulier, il ne faut pas oublier que ce pays a aussi une population ethniquement turkmène qui est significative et qu'Achgabat, capitale du Turkménistan, n'est qu'à une vingtaine de kilomètres de la frontière commune ;

– enfin le fonctionnement du nouvel État était (et reste aujourd'hui) profondément marqué par les appartenances tribales traditionnelles, déterminantes dans les jeux de pouvoir, et les liens personnels, parfois qualifiés de « féodaux » par des observateurs.

Selon des connaisseurs du pays, ces différents éléments pouvaient justifier jusqu'à un certain point l'établissement, à l'indépendance, d'un régime désireux de mettre en scène une unité, une identité et une fierté nationales turkmènes, ce au prix d'une forme de réécriture de l'histoire et d'un exercice autoritaire du pouvoir.

## **2. Mais qui a conduit à un régime parodique**

Le régime du président Saparmurat Nyazov a rapidement connu une dérive qui a conduit à un isolement croissant du pays, géré de manière à la fois autarcique et autocratique. Proclamé successivement « *Turkmenbashi* » (père des Turkmènes), puis président à vie, le président Nyazov a été entouré d'un culte de la personnalité dont la presse occidentale a vite fait ses choux gras : statues multiples et somptueuses du dirigeant ; enseignement et examens (même le permis de conduire !) centrés exclusivement sur la pensée présidentielle, exprimée dans un ouvrage fleuve, le *Rukhnama* ; fermeture des bibliothèques, des salles de spectacle et même de nombreux hôpitaux ; vénération étendue jusqu'à la mère décédée du président ; obligation de porter le costume national, réglementation de la longueur des cheveux et proscription des dents en or ; changement du nom des mois de l'année et même du mot désignant le pain... Tout cela s'est accompagné des purges de rigueur, avec notamment en 2002 l'arrestation et la condamnation à de lourdes peines de prison, jusqu'à la perpétuité, d'une soixantaine de personnes, souvent des hauts cadres du régime, présentées comme les conjurés d'un complot pour assassiner le président.

Après le décès soudain du président Nyazov en décembre 2006, le vice-premier ministre Gurbanguly Berdimuhamedov a été nommé au poste de président par intérim par le conseil de sécurité, puis triomphalement élu au suffrage universel à la présidence en février 2007. Sans éviter tout culte de la personnalité, il a engagé son pays dans la voie de réformes qui constituent d'abord un retour à un fonctionnement plus « normal » de l'État et de l'économie, avec une volonté affichée d'ouverture politique et de libéralisation économique.

## **C. LE TURKMÉNISTAN CONTEMPORAIN : UNE PROSPÉRITÉ TOUTE NEUVE**

Depuis quelques années, le Turkménistan se caractérise par une forte croissance économique, permise par ses richesses en hydrocarbures, et par une volonté d'ouverture internationale et politique. Il faut cependant admettre que le pays reste confronté à plusieurs difficultés : son enclavement géographique et surtout sa peine à passer des annonces aux réalisations concrètes en matière de réformes, qu'il s'agisse de moderniser l'économie ou de démocratiser le système.

### **1. Les quatrièmes réserves prouvées de gaz naturel au monde**

Le Turkménistan fait partie des pays dont l'économie repose essentiellement sur les hydrocarbures. Ce secteur représente entre le tiers et la moitié du PIB, selon les différentes sources ; il fournit au moins 80 % des recettes publiques et assure plus de 90 % des exportations.

Historiquement, l'autre produit d'exportation classique du Turkménistan était le coton, mais son poids dans l'économie du pays est devenu marginal. D'après les données de l'Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et

l'agriculture (FAO), la valeur de la production cotonnière du pays est inférieure à 300 millions de dollars (chiffre de 2012) et celle de ses exportations de produits cotonniers inférieure à 150 millions de dollars (chiffre de 2011) : le coton pèse donc moins de 1 % dans le PIB et tout au plus 2 % dans les exportations.

Le Turkménistan est également un acteur relativement mineur des marchés pétroliers : sa production, qui fluctue depuis une dizaine d'années autour de 10 millions de tonnes par an (11,4 millions en 2013), ne représente que 0,3 % de la production mondiale. Surtout, ses réserves sont très peu significatives : 0,04 % des réserves mondiales prouvées en 2013 <sup>(1)</sup>.

En revanche, le potentiel gazier du pays est énorme. Sa production actuelle, soit 62,3 milliards de m<sup>3</sup> en 2013, est importante, mais pas suffisante pour en faire l'un des premiers producteurs mondiaux : avec 1,8 % de la production mondiale, le Turkménistan vient bien après les États-Unis (20,6 % de la production mondiale) et la Russie (17,9 %), mais aussi derrière l'Iran, le Qatar, le Canada, la Chine, la Norvège, l'Arabie Saoudite, l'Algérie, l'Indonésie, la Malaisie et les Pays-Bas. C'est surtout par ses réserves non exploitées que le Turkménistan est remarquable : il détiendrait 9,4 % des réserves mondiales prouvées de gaz exploitables par des méthodes conventionnelles, derrière l'Iran (18,2 % de ces réserves), la Russie (16,8 %) et le Qatar (13,3 %).

Les réserves estimées du Turkménistan, dont l'évaluation moyenne serait de 17 500 milliards de m<sup>3</sup> selon les données de 2013, ont été très fortement réévaluées ces dernières années : depuis 2003, cette évaluation a été presque multipliée par huit ; aujourd'hui, ces réserves sont équivalentes à près de trois siècles d'extraction au niveau présent de celle-ci ! Encore certaines sources évoquent-elles des quantités encore plus considérables. Ces ressources sont principalement localisées dans le champ de Galkynysh (ex-Yolotan-sud), situé au sud-est du pays, qui contiendrait, selon les sources, entre 4 000 et 26 000 milliards de m<sup>3</sup> de gaz, et dont l'exploitation a commencé en septembre 2013.

Selon l'Agence internationale de l'énergie, la production gazière turkmène devrait, compte tenu des différents développements gaziers en cours, s'établir aux alentours de 100 milliards de m<sup>3</sup> par an à l'échéance de 2020. Les autorités turkmènes affichent même un objectif de production, sans doute très « optimiste », de 230 milliards de m<sup>3</sup> en 2030, dont 180 milliards seraient exportés.

## **2. Une économie en forte croissance**

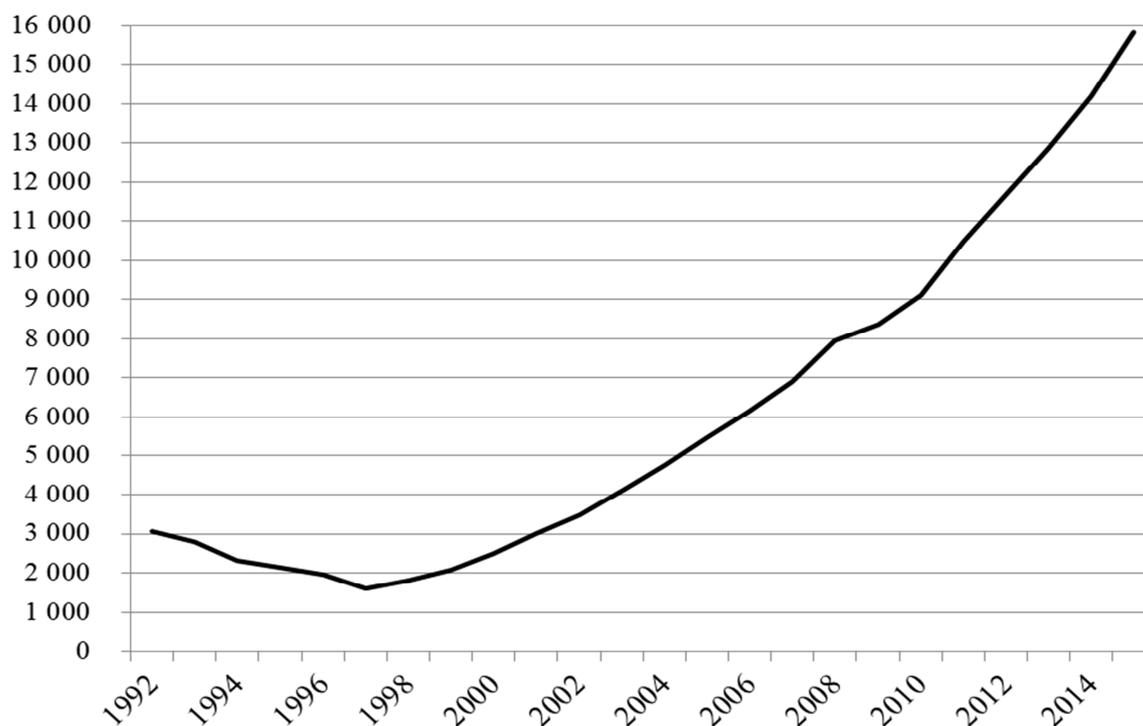
Après la période difficile qui a suivi, comme dans les autres ex-républiques soviétiques, la fin de l'URSS, ces ressources ont permis une croissance économique très rapide. Le graphique ci-après le montre bien. En

---

(1) Source de ces données et celles du paragraphe suivant : BP Statistical Review of World Energy, juin 2014.

quinze ans, le PIB par habitant est passé de moins de 2 000 dollars à plus de 15 000 en parité de pouvoir d'achat <sup>(1)</sup>.

*L'évolution du PIB per capita, ramené en parité de pouvoir d'achat, au Turkménistan  
(en dollars courants)*



Source : graphique élaboré à partir des données de la base du FMI, données actualisées d'octobre 2014.

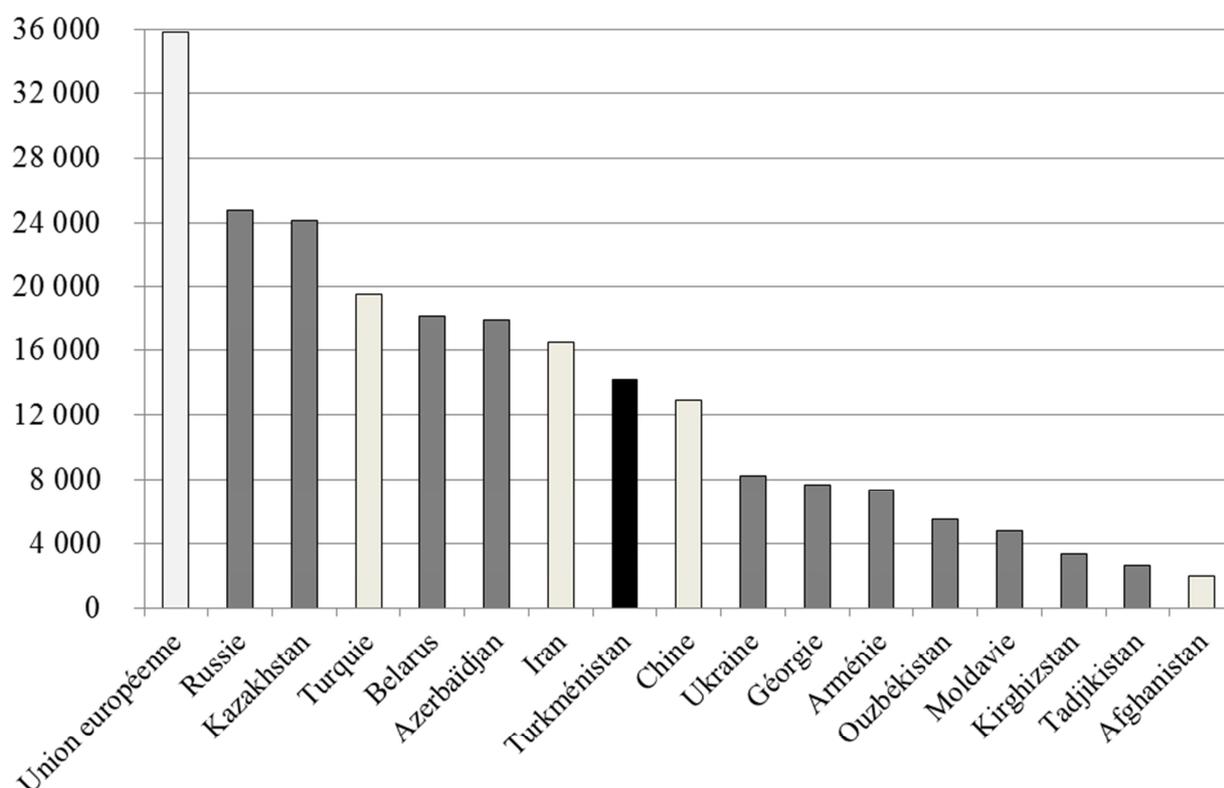
Cette croissance permet au Turkménistan d'apparaître désormais comme un pays riche dans son environnement régional, ainsi qu'on le voit sur le graphique ci-après.

Son PIB *per capita* ne représente certes, évalué en parité de pouvoir d'achat, que 40 % de celui de l'Union européenne prise globalement et 57 % de celui de la Russie, mais il est voisin de ceux de l'Iran et de la Chine et représente quatre ou cinq fois ceux des ex-républiques soviétiques les plus pauvres (Kirghizstan et Tadjikistan) et sept fois celui de l'Afghanistan. De ce point de vue, le Turkménistan occupe dans l'espace post-soviétique une position médiane, en queue des États « riches » car dotés de ressources en hydrocarbures, mais devant les autres.

---

(1) Le taux de change pris en compte pour convertir le PIB en dollars n'est pas le taux de change officiel, mais un taux fictif calculé de façon à permettre les comparaisons de niveau de vie entre pays, le pouvoir d'achat du dollar fictif qui sert ici d'unité de mesure étant le même dans tous.

***Le PIB per capita ramené en parité de pouvoir d'achat : comparaison de la situation du Turkménistan avec ses voisins et partenaires et avec les autres ex-républiques soviétiques***  
*(en dollars courants, données pour 2014)*



Source : graphique élaboré à partir des données de la base du FMI, données actualisées d'octobre 2014.

Selon les statistiques officielles, les indicateurs macro-économiques restent aujourd'hui très favorables :

– la croissance est forte et régulière, puisqu'après un point bas à tout de même plus de 6 % en 2009 (effet de la crise financière mondiale), elle se maintient depuis lors entre 9 % et 12 % par an, avec même un pic en 2011 à 14,7 %, selon les données du Fonds monétaire international (FMI) ; pour 2015, aussi bien le FMI que la Banque mondiale prévoient une croissance supérieure à 10 % – reste à savoir si cela sera effectivement le cas dans le contexte actuel de baisse des cours du pétrole ;

– l'inflation est modérée malgré cette forte croissance (selon le FMI, 5 % en 2014 et 5,5 % anticipés en 2015) ;

– la balance des transactions courantes est proche de l'équilibre (le FMI évalue son déficit à 1,9 % du PIB en 2014 et 0,3 % en 2015) ;

– les comptes publics sont équilibrés et la dette publique très modérée (elle équivaldrait à moins de 16 % du PIB en 2014).

Cela dit, ces « bons chiffres » doivent sans doute être pris avec une certaine prudence, car des observateurs mettent en doute la fiabilité des données

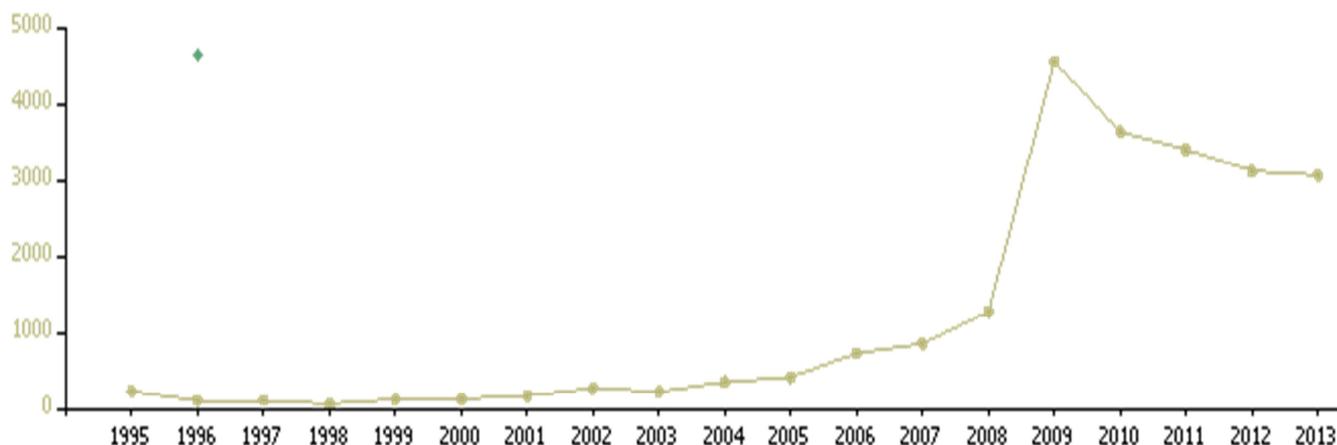
relatives à l'économie et aux finances publiques du Turkménistan. Selon certains, l'inflation annuelle serait sous-estimée et atteindrait plutôt 8 % ou 9 %, ce qui n'aurait rien de surprenant dans une économie aussi dynamique. Quant au système budgétaire, il est assez opaque. Les exportations d'hydrocarbures alimentent le fonds de réserves de change (32 à 36 milliards de dollars de réserves en 2013) et des fonds extrabudgétaires : un fonds présidentiel, dont l'utilisation est laissée à la discrétion du président, et un fonds de stabilisation, destiné à soutenir la diversification de l'économie. En 2013, environ 80 % des dépenses auraient été financées par l'intermédiaire de ces fonds extrabudgétaires.

### 3. Des investissements étrangers significatifs dans le secteur des hydrocarbures, malgré une réglementation restrictive

Le graphique ci-après montre que le niveau des investissements directs étrangers est important depuis quelques années : ces investissements ont explosé en 2009 et depuis lors se maintiennent à un niveau élevé, supérieur à 3 milliards de dollars par an, soit, selon les années, 8 % à 15 % du PIB.

#### *Les flux d'investissements directs étrangers au Turkménistan*

(en millions de dollars)



Source : CNUCED, données par pays pour 2013.

Ce niveau exceptionnel s'explique probablement surtout par les récents et massifs investissements chinois dans le secteur des hydrocarbures.

Dans ce domaine, il faut noter que le Turkménistan reste très réticent aux accords de partage de production en matière d'hydrocarbures *on-shore*. La principale entreprise à avoir obtenu un accord de cette nature est la chinoise CNPC (*Chinese National Petroleum Corporation*) pour le développement du champ de Bagtyyarlyk. Il semble aussi que, sur des gisements peu importants, un consortium italo-britannique (*Burren Energy* et ENI) et l'entreprise autrichienne *Mitro International* aient pu passer de tels accords. Pour le reste, les entreprises étrangères n'accèdent *on-shore* qu'à des contrats de services.

Les entreprises étrangères sont plus présentes dans l'exploitation *off-shore*, où le cadre réglementaire autorise les accords de partage de production (*Petronas, Dragon Oil, Buried Hill, Maersk Oil, Wintershall, RWE, Itera*). Mais les plus grandes richesses minérales du pays sont *on-shore*.

#### **4. Mais une économie encore peu ouverte et peu modernisée**

Malgré une volonté très affirmée, au moins dans les discours, de réforme de l'économie, celle-ci est restée, plus qu'ailleurs dans l'espace post-soviétique, très largement dirigée et étatique. De nombreuses réformes législatives ou réglementaires sont certes effectuées, mais le secteur public assure encore les trois quarts du PIB environ. Le programme de privatisations lancé en 2012 ne concerne que les activités de services et de commerce, pas l'industrie.

Le développement des entreprises privées et l'ouverture internationale restent bridés par un système monétaire et financier archaïque : certes, un marché des changes interbancaire et la possibilité pour les banques d'avoir des comptes de correspondant à l'étranger ont été théoriquement ouverts en 2009 ; depuis 2011, les PME sont dispensées d'autorisation pour ouvrir un compte en devises pour leurs opérations d'import-export ; une première banque privée a été créée en 2013 ; l'usage des cartes de crédit est encouragé. Mais tous les financements internationaux doivent toujours passer par un seul opérateur, la banque TVEB (« Banque d'État pour les affaires économiques à l'étranger »), et le crédit reste peu développé (le ratio du total des crédits au PIB est estimé à 17 %, soit deux fois moins qu'au Kazakhstan et trois fois moins qu'en Russie).

Le secteur agricole a également peu changé depuis la période soviétique. Bien qu'il contribue peu à l'économie, il continue à employer une main d'œuvre nombreuse – selon la FAO, en 2014, les Turkmènes sont ruraux à 50 % et 28 % des emplois du pays sont encore dans l'agriculture. Les structures ne paraissent pas avoir beaucoup évolué depuis l'URSS : en 2008, selon la même source, les terres cultivées étaient encore détenues à 94 % par des « associations paysannes » héritières des *sovkhoses* et *kolkhoses* ; cependant, les lopins individuels et les rares fermes privatisées, soit 6 % des surfaces cultivées, fournissaient à la même date plus de 80 % des fruits et légumes, comme c'était aussi le cas à l'époque soviétique.

Le Turkménistan a annoncé le 24 janvier 2013 la création d'une commission gouvernementale pour l'étude des questions liées à l'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) : une telle adhésion obligerait préalablement le pays à adopter un certain nombre de standards de l'économie mondialisée. Mais, depuis lors, il ne s'est pas passé grand-chose. Aucune demande formelle d'adhésion n'a été adressée à l'OMC et le sujet n'est pratiquement plus évoqué dans la presse officielle.

La corruption est un autre problème majeur. En 2014, une loi anti-corruption a été adoptée et il a été décidé d'introduire les normes comptables

internationales (IFRS), ce qui impose en principe une plus grande transparence. Mais le chemin à parcourir reste de toute évidence très long : dans son classement sur la corruption perçue pour 2014, l'ONG *Transparency International* classe le Turkménistan au 169<sup>ème</sup> rang sur 174 pays...

Quant aux classements internationaux sur les performances économiques, le Turkménistan en est généralement absent, tellement son cas continue, semble-t-il, à apparaître hors-normes. Il ne figure ainsi ni dans le classement *Doing Business* de la Banque mondiale sur l'adaptation des environnements réglementaires au développement des affaires, ni dans celui sur la compétitivité du *World Economic Forum*. Cela différencie le Turkménistan des autres pays d'Asie centrale, qui, au moins, apparaissent dans ces classements, même si c'est généralement avec de piètres scores.

Un document récemment publié sur le site de l'ambassade américaine à Achgabat sur le « climat des affaires » au Turkménistan <sup>(1)</sup> synthétise assez bien ce que l'on peut lire sur l'économie turkmène : certes, selon ce texte, des mesures ont été adoptées depuis 2008 pour favoriser les investissements et protéger les droits de propriété intellectuelle (brevets), car il s'agit de priorités officielles. Mais le manque d'un véritable État de droit (« *lack of established rule of law* ») et l'absence de familiarité avec les standards internationaux des affaires restent de réels problèmes, de même que la corruption : la capacité à avoir de bonnes relations avec le gouvernement est présentée comme essentielle pour faire des affaires. Parmi les autres éléments décourageant l'investissement étranger qui sont cités, on trouve le maintien d'un strict contrôle des changes, le refus en général de recourir à l'arbitrage international en cas de litige sur les contrats, l'absence de procédures administratives et civiles permettant de faire valoir effectivement les droits de propriété intellectuelle, un régime restrictif de visas, de manière plus générale le contrôle étatique de l'économie et la lenteur des réformes... La création d'une agence publique chargée des investissements étrangers en 2013 suscite même la crainte que cela n'ait pour effet que d'ajouter une couche supplémentaire de procédures bureaucratiques.

## 5. Et un pays enclavé

### a. Des échanges concentrés sur un nombre limité de partenaires

Aujourd'hui, les échanges commerciaux du Turkménistan sont concentrés sur quelques partenaires, ce qui est lié à sa situation géographique – continentale et enclavée – et la nature de son principal produit d'exportation, le gaz.

En 2013, sur 40,1 milliards de m<sup>3</sup> de gaz exportés par gazoduc depuis le pays, 24,4 milliards l'ont été vers la Chine (soit 61 % du total), 9,9 milliards vers la Russie (25 % du total) et 4,7 milliards vers l'Iran (12 %) <sup>(2)</sup>. La quasi-totalité du

---

(1) Embassy of the United States, Ashgabat, Turkmenistan, « 2014 Investment Climate Statement (Turkmenistan) », 7 mai 2014.

(2) Source de ces données : BP Statistical Review of World Energy, juin 2014.

gaz turkmène est donc expédié vers seulement trois clients, dont la Chine est le premier.

En l'absence de débouché maritime, le pays n'exporte pas de gaz naturel liquéfié, alors que ce mode d'expédition concerne désormais près du tiers des exportations de gaz dans le monde et est moins dépendant des contraintes politiques que ne le sont les gazoducs.

Cette concentration des exportations gazières et plus généralement l'effet de l'enclavement géographique se voient dans les chiffres du commerce extérieur turkmène : les deux tiers des recettes d'exportation proviennent d'un seul pays, la Chine. Les importations sont plus diversifiées, avec toutefois la prééminence de deux acteurs régionaux, la Turquie et la Russie, qui viennent devant ces puissances commerciales globales que sont l'Union européenne et la Chine.

***Les principaux partenaires commerciaux du Turkménistan en 2013***

*(part des partenaires en % des montants totaux)*

Importations : en % du total		Exportations : en % du total		Commerce total : en % du total	
Turquie	22,3	Chine	66,1	Chine	42,7
Russie	16,3	Union européenne	8,4	Turquie	12,5
Union européenne	15	Turquie	4,9	Union européenne	11,3
Chine	13	Afghanistan	2,8	Russie	7,8
Émirats-Arabes-Unis	6,7	Émirats-Arabes-Unis	2,7	Émirats-Arabes-Unis	4,5

Source : Commission européenne, DG Commerce, « Turkmenistan, Trade with world ».

On observe en outre que ce commerce est peu orienté vers les pays voisins du Turkménistan (autres ex-républiques soviétiques d'Asie centrale, Afghanistan, Iran) : en 2013, les flux commerciaux avec l'Iran n'ont représenté que 2,4 % du total des échanges extérieurs du Turkménistan et ceux avec le Kazakhstan 1,6 %, ceux avec les autres pays de la zone étant encore plus faibles. Cet état de fait s'explique sans doute par des spécialisations économiques identiques (dans les hydrocarbures) et non pas complémentaires avec certains (Azerbaïdjan, Iran et Kazakhstan) et par la pauvreté des autres. Toujours est-il qu'il n'y a pas vraiment de début d'intégration commerciale régionale.

***b. L'enjeu central : construire de nouveaux gazoducs pour diversifier les débouchés***

Pour un pays qui vit principalement de l'exportation de gaz naturel, le réseau de gazoducs qui permet celle-ci est l'enjeu politico-économique central, *a fortiori* si ce pays ne peut pas envisager l'expédition de gaz liquéfié par méthanier, faute d'accès à la mer.

- *La clientèle traditionnelle : l'ex-URSS*

Le réseau d'évacuation des hydrocarbures du Turkménistan est hérité de l'époque soviétique. Le gazoduc CAC (*Central Asia Center gas pipeline system*) est longtemps resté la seule voie d'évacuation importante du gaz turkmène, orientée naturellement vers la Russie, *via* l'Ouzbékistan et le Kazakhstan.

À la suite d'un accident survenu en avril 2009 sur le tronçon turkmène du gazoduc, les livraisons de gaz turkmène ont été interrompues pendant plus de huit mois. Il semble que *Gazprom* ait pris prétexte de cet accident pour interrompre ses importations de gaz turkmène dans un contexte de baisse de la demande et de différend autour des prix du gaz. Les exportations turkmènes vers la Russie, qui n'en a pas vraiment besoin vu sa propre production, constituent depuis pour *Gazprom* une variable d'ajustement. Depuis 2009, elles évoluent autour de 10 milliards de m<sup>3</sup> par an, contre près de 40 milliards en 2008.

Le Turkménistan et l'Ukraine ont signé en février 2013 un accord portant sur la reprise des livraisons de gaz, interrompues depuis début 2006, dans une logique compréhensible de diversification des clients pour le premier et des sources d'approvisionnement pour la seconde. L'entrée en vigueur de cet accord reste toutefois subordonnée à l'approbation du Kazakhstan et de la Russie, tous deux pays de transit. Le conflit russo-ukrainien rend évidemment peu probable cette approbation.

- *L'Iran, autre partenaire ancien*

Avec l'Iran, un nouveau gazoduc a été inauguré en janvier 2010, qui s'ajoute à celui en service depuis 1997. De ce fait, les gazoducs entre les deux pays ont une capacité globale de 14 milliards de m<sup>3</sup>, susceptible d'être portée à terme à 20 milliards. Cela dit, les ventes de gaz turkmène en Iran sont en fait beaucoup plus limitées – moins de 5 milliards de m<sup>3</sup> en 2013 –, car ce pays développe sa propre production.

- *La Chine, principal débouché actuel*

Comme on l'a vu *supra*, la Chine est devenue le débouché prépondérant du gaz turkmène, remplaçant la Russie.

Cette situation est récente : c'est en décembre 2009 que le *Central Asia China Gas Pipeline*, qui relie le Turkménistan à la Chine, *via* l'Ouzbékistan et le Kazakhstan, a été inauguré. La Chine investit massivement depuis quelques années au Turkménistan et a obtenu en contrepartie des conditions préférentielles, notamment la possibilité exceptionnelle de passer un accord de partage de production sur un gros gisement *on-shore* :

– les autorités chinoises ont ainsi accordé en juin 2011 un prêt de 10 milliards de dollars – ce qui équivalait à plus du tiers du PIB turkmène ! – pour le développement du champ de Galkynysh ;

– la compagnie nationale chinoise CNPC est présente dans le pays depuis 2002 et a signé en juillet 2007 un accord de partage de production portant sur l’exploitation des réserves gazières situées à l’est du fleuve Amou Darya (champ de Bagtyyarlyk) ;

– l’objectif est une progression rapide des expéditions de gaz vers la Chine. Celles-ci ont déjà représenté 24 milliards de m<sup>3</sup> en 2013, soit 61 % des exportations turkmènes de gaz et 46 % des importations chinoises, mais la capacité actuelle de transport du gazoduc est bien plus élevée – 55 milliards de m<sup>3</sup> par an – et l’objectif est la livraison annuelle de 65 milliards de m<sup>3</sup>, qui couvriraient environ 20 % de la consommation chinoise totale vers 2020.

- *Le projet de gazoduc vers le subcontinent indien*

Dans une optique bien compréhensible de diversification de leurs clients, les autorités turkmènes sont intéressées à la construction de nouveaux gazoducs.

Il existe un projet de gazoduc, dit TAPI (Turkménistan-Afghanistan-Pakistan-Inde) d’une longueur de 1 735 kilomètres et d’une capacité prévisionnelle de 27 milliards de m<sup>3</sup> par an, extensible à 33 milliards de m<sup>3</sup>, qui viserait à exporter le gaz turkmène vers le subcontinent indien. Bien que soutenu par les États-Unis, qui y voient une manière de concurrencer le gaz iranien sur le marché indo-pakistanaï, ce projet se heurte à d’évidentes réalités géopolitiques : instabilité et insécurité en Afghanistan, tensions récurrentes entre l’Inde et le Pakistan. Le coût de ce type d’équipements – celui du TAPI est évalué à 7,6 milliards de dollars – ne permet pas de les lancer sans certaines garanties de stabilité... Il est également à noter qu’un projet alternatif, baptisé IPI (Iran-Pakistan-Inde), pourrait aussi acheminer du gaz turkmène en contournant l’Afghanistan.

- *Le projet de gazoduc transcaspien*

Le Turkménistan ne vend actuellement que de faibles quantités d’hydrocarbures et produits pétroliers dans l’Union européenne, notamment à l’Italie. Cette situation est naturellement liée à l’absence de gazoduc permettant d’exporter aisément vers l’ouest.

Pour des raisons parallèles de diversification des partenaires commerciaux, le Turkménistan et l’Union européenne sont très intéressés l’un et l’autre au développement d’un canal commode d’exportation du gaz turkmène vers l’Europe. Dans le contexte de difficultés actuelles avec la Russie et plus généralement de sa politique de diversification et donc de sécurisation de ses approvisionnements énergétiques, l’Union cherche à mettre en place un « corridor

sud gazier » lui permettant d'accéder aux ressources de l'Asie centrale sans transit par le territoire russe.

Les perspectives se sont clarifiées depuis trois ans pour ce qui est de la réalisation de ce projet géopolitique depuis l'Azerbaïdjan :

– la construction du gazoduc TANAP (*Trans-Anatolian Natural Gas Pipeline*), allant du Caucase au Bosphore, a fait l'objet d'un accord turco-azerbaïdjanais en 2012 ;

– en juin 2013, le consortium d'exploitation du gisement azerbaïdjanais de Shah-Deniz II, qui sera la principale source d'alimentation du TANAP, a choisi pour le prolonger vers l'Europe du sud le projet de gazoduc TAP (*Trans Adriatic Pipeline*) vers l'Italie, aux dépens du projet *Nabucco* vers l'Europe centrale, qui semble donc condamné ;

– en décembre 2014, dans le contexte de crise politique entre l'Union européenne et la Russie, ce pays a déclaré renoncer à construire le gazoduc *South Stream* sous la mer Noire, par lequel le gaz russe aurait concurrencé le gaz azerbaïdjanais en Europe du sud-est.

Mais, pour que cet ensemble de gazoducs permette aussi le transport du gaz turkmène, il faudrait qu'il soit complété par un tronçon entre le Turkménistan et l'Azerbaïdjan, passant sous la mer Caspienne.

Un projet de gazoduc transcasprien long d'environ 300 kilomètres a été élaboré, avec une capacité prévisionnelle de 30 milliards de m<sup>3</sup> par an, pour un coût estimé à 7,9 milliards d'euros. Cette capacité représenterait un apport conséquent à l'approvisionnement gazier de l'Europe, en s'ajoutant à celle prévue dans le cadre du projet TANAP actuel (soit 16 milliards de m<sup>3</sup>, qui seront portés à 31 milliards à l'échéance 2026). Pour donner une idée de l'importance de ce que serait cet apport, on peut rappeler qu'actuellement l'Union européenne importe au total, par an, environ 400 milliards de m<sup>3</sup> de gaz (409 milliards en 2013 selon les statistiques européennes).

En 2011, les États membres ont donné mandat à la Commission européenne de négocier un accord trilatéral Union européenne-Azerbaïdjan-Turkménistan portant sur la définition du cadre juridique de cet éventuel gazoduc.

La concrétisation de ce projet se heurte cependant à de nombreux obstacles :

– les deux pays qu'il vise à laisser de côté, qui ont par ailleurs des relations difficiles avec l'Occident, à savoir l'Iran et surtout la Russie, y sont fortement opposés ;

– or, ces pays ont une capacité juridique et donc politique de blocage du fait des controverses sur le statut juridique de la mer Caspienne, qu'il s'agirait de

traverser et dont ils sont riverains comme le Turkménistan et l’Azerbaïdjan. Votre rapporteure développera *infra* les questions concernant ce statut, mais il suffit de dire que l’incertitude sur ce point permet à chacun des pays riverains de soutenir qu’aucun équipement traversant la mer Caspienne ne pourrait être construit sans son accord. Des personnes auditionnées par votre rapporteure ont estimé que, dans le contexte actuel de crise politique avec la Russie et vu les méthodes de la politique étrangère de ce pays, on pouvait penser qu’il serait prêt à tout (du moins à toutes les menaces) pour stopper la réalisation d’un gazoduc transcaspian ;

– l’Azerbaïdjan non plus n’a, à première vue, pas particulièrement intérêt à favoriser ce projet, l’exportation de son propre gaz vers l’Europe *via* la Turquie étant pour lui prioritaire. Cela dit, ses réserves propres de gaz étant assez limitées, il pourrait à terme trouver son compte au fait de devenir un pays de transit du gaz turkmène. Sa position quant au projet transcaspian a évolué depuis quelque temps vers plus d’ouverture, sans que l’on sache si cette ouverture est sincère ou vise principalement à complaire à peu de frais à l’Union européenne, les chances de réalisation du projet apparaissant faibles pour l’heure ;

– enfin, le Turkménistan persiste à attendre de l’Union européenne des engagements sur le volume de gaz qui pourrait être acheté (il a été question de 30 milliards de m<sup>3</sup> de gaz par an pour une période de trente ans) et souhaite obtenir des garanties au cas où la construction de cette infrastructure aurait des impacts négatifs sur ses relations avec les pays voisins. La Commission européenne n’a pas les compétences juridiques pour donner de telles garanties ; elle a tenté de répondre aux demandes du Turkménistan à travers la mise en place d’une structure d’achat groupé, la *Caspian Development Corporation*, qui fédérerait les acheteurs européens de gaz, mais se heurte aux désaccords entre entreprises gazières européennes quant aux modalités d’achat.

On le voit, la perspective d’un gazoduc transcaspian est obérée par trop d’incertitudes politiques et économiques pour être probable avant un long délai.

## **D. UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE PRUDENTE**

### **1. Une neutralité revendiquée**

Moins, voire beaucoup moins peuplé que tous ses voisins, le Turkménistan conduit une politique étrangère prudente, dont le point le plus saillant est l’affirmation solennelle de sa neutralité internationale, gravée dans le marbre par une résolution onusienne du 12 décembre 1995. Il est à noter que ce statut de neutralité, qui interdit tout soutien, même indirect, à un État belligérant, et toute appartenance à une alliance militaire n’est pas propre au Turkménistan dans l’espace post-soviétique : la Moldavie a aussi inscrit la neutralité dans sa constitution ; quant à l’Ukraine, elle se voulait de même neutre jusqu’à l’abrogation en décembre 2014 de la loi qui le prévoyait.

S'agissant du Turkménistan, la neutralité a d'abord, sous le président Nyazov, accompagné une politique d'isolement et d'autarcie. Aujourd'hui, elle constitue un choix cohérent pour un pays auquel sa richesse en hydrocarbures donne les moyens d'une indépendance réelle, mais impose aussi d'entretenir autant que possible de bonnes relations avec tous ses voisins s'il veut pouvoir exporter son gaz dans toutes les directions.

## 2. Les relations de voisinage

### a. *La question de la mer Caspienne*

Mer fermée (ou lac salé), la Caspienne n'a longtemps (pendant la plus grande partie des XIX<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup> siècles) eu que deux États riverains : la Russie, puis l'URSS, et l'Iran. Ces deux pays ont passé entre 1921 et 1940 plusieurs accords qui traitaient notamment de leurs droits et obligations dans la Caspienne.

En 1991, l'éclatement de l'URSS a provoqué l'apparition de trois nouveaux États riverains : l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan et le Turkménistan (en considérant que la Russie est l'État successeur de l'URSS).

Entretiens, le droit international de la mer, longtemps coutumier, s'était progressivement stabilisé et avait été acté par des instruments internationaux, le principal étant la Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer, signée à Montego Bay en 1982. Cette convention reconnaît des droits souverains ou économiques aux États sur leurs eaux côtières, jusqu'à des distances de plusieurs centaines de kilomètres de leurs côtes (mer territoriale, zone économique exclusive, plateau continental...); elle pose aussi un certain nombre de principes, notamment ceux d'équité et d'équidistance, pour la délimitation entre États des zones où s'exercent ces droits. Ces principes sont susceptibles d'être appliqués aux « mers fermées ».

Les nouveaux États d'Asie centrale issus de l'éclatement de l'URSS ont eu tendance à contester le fait qu'ils étaient liés par les engagements anciens de cette dernière avec l'Iran et à revendiquer l'application des principes du droit de la mer onusien qui les avantageraient plutôt : ces principes justifieraient une appropriation des droits économiques sur la Caspienne par les États riverains, avec un partage tenant principalement compte des longueurs respectives de leurs côtes et de la proximité des différents points par rapport à celles-ci. Un tel partage pourrait donner 30 % de la Caspienne au Kazakhstan, 21 % à l'Azerbaïdjan, 19 % au Turkménistan, et seulement 16 % à la Russie et 15 % à l'Iran ; de plus, les trois premiers obtiendraient l'essentiel des gisements d'hydrocarbures *off-shore*.

La Russie et l'Iran, *a contrario*, ont continué à soutenir que la Caspienne était un lac auquel il serait inadéquat d'appliquer le droit de la mer et à défendre l'idée d'une souveraineté des États limitée à une bande côtière, la partie centrale de la « mer » ou du « lac » devant être considérée comme un bien commun géré en accord entre tous les États riverains.

Ce litige complique les relations entre les États riverains de la Caspienne depuis la fin de l'URSS. Même si elle n'a pas vraiment gêné le développement de l'exploitation *off-shore* des hydrocarbures, l'existence d'une incertitude juridique est un élément de risque qui peut décourager des investissements (notamment de la part d'entreprises pétrolières mondialisées). En l'absence de délimitation des droits des États, certaines zones sont contestées, en particulier entre le Turkménistan et l'Azerbaïdjan (gisements Azeri-Chirag-Guneshli et Serdar-Kyapaz), ainsi qu'entre ces deux pays et l'Iran (gisement d'Alov). Par ailleurs, comme on l'a vu, l'absence de clarification du statut de la Caspienne est l'un des principaux obstacles à la construction d'un gazoduc transcasprien pour exporter le gaz turkmène vers l'Europe.

Les États riverains ont engagé en 2002 des négociations en vue de redéfinir le statut juridique de la Caspienne, mais les avancées sont lentes. Le dernier sommet en date de ces États, qui s'est tenu à Astrakhan le 29 septembre 2014, semble orienter l'issue des négociations vers l'option promue par Moscou. En effet, la déclaration conjointe publiée à l'issue de ce sommet délimite une ceinture de souveraineté autour des rives de la Caspienne suivant deux lignes : une première, à 15 milles nautiques des côtes, délimitant la zone de pleine souveraineté nationale ; une seconde, à 25 milles des côtes, délimitant un succédané de zone économique exclusive qui ne concernerait que les « ressources biologiques », c'est-à-dire ni les richesses du sous-sol, ni l'utilisation des fonds marins. Au-delà des 25 milles, la déclaration fait référence à une « zone commune », dont la division en secteurs se trouve à ce stade exclue. Le principe de l'unanimité pour toutes les activités d'exploitation du sol et du sous-sol ne relevant pas de la compétence exclusive des États a également été réaffirmé : chacun d'entre eux garderait donc la possibilité de s'opposer à tout projet concernant la partie centrale de la mer (ou de conditionner son accord au versement de *royalties*).

### ***b. La Russie***

Sans être en confrontation ouverte avec la Russie comme peuvent l'être la Géorgie et l'Ukraine, le Turkménistan fait partie des ex-républiques soviétiques qui ont pris certaines distances avec ce pays. Il n'est d'ailleurs pas isolé dans sa zone, puisque c'est aussi la situation de l'Azerbaïdjan et de l'Ouzbékistan.

Conformément à son statut de neutralité, le Turkménistan n'est membre ni de l'Organisation du traité de sécurité collective, structure créée par la Russie pour faire pièce à l'OTAN, ni de l'Organisation de coopération de Shanghai, qui réunit la Russie, la Chine et les autres pays d'Asie centrale. Il ne prend pas part non plus au processus d'intégration douanière et économique en cours entre la Russie et certaines ex-républiques soviétiques dans le cadre de l'Union eurasiatique. Il ne participe en fait qu'à l'une des organisations créées dans l'espace post-soviétique pour maintenir les liens du passé, la peu contraignante Communauté des États indépendants (CEI), et encore avec un statut spécial d'État associé.

Les relations politiques entre la Russie et le Turkménistan ont connu des tensions à partir de la fin de la période soviétique. Après la tentative alléguée d'assassinat du président Nyazov en 2002, dont des auteurs présumés avaient pu quitter le pays avec des passeports russes, les autorités turkmènes avaient remis en cause les accords bilatéraux sur la double nationalité, ce qui a rendu précaire la situation des 40 000 Russes résidant au Turkménistan. En 2014, une solution a toutefois été trouvée pour délivrer des passeports turkmènes à la plupart des personnes concernées.

Comme on l'a vu, le commerce du gaz a également suscité des tensions : conflits récurrents dans les années 2000 sur les prix de vente du gaz turkmène à la Russie, que le Turkménistan voulait augmenter ; interruption accidentelle des livraisons en 2009 et reprise à un niveau beaucoup plus limité de celles-ci après, face aux exigences de baisse soit des quantités, soit des prix, exprimées par *Gazprom* ; depuis lors, refus russe d'accéder aux demandes turkmènes d'augmenter à nouveau les quantités livrées ; opposition russe au projet de gazoduc transcaspéen...

La Russie n'en reste pas moins un partenaire majeur pour le Turkménistan, compte tenu des liens historiques et culturels, ainsi que des intérêts économiques, mais aussi sécuritaires, qui leur sont communs (achats d'armements russes, lutte contre le terrorisme).

### *c. L'Iran*

Le Turkménistan est attaché à entretenir des relations cordiales avec son grand voisin iranien, avec lequel il partage une frontière de plus de 1 000 kilomètres, distante de seulement quelques dizaines de kilomètres de la capitale Achgabat, et où vit une minorité turkmène (au sens ethnique) estimée à 1,4 million de personnes.

Les échanges portent surtout sur le secteur énergétique (l'Iran importe encore du Turkménistan une partie importante du gaz qu'il consomme, notamment pour approvisionner sa partie orientale, éloignée des gisements nationaux) et le secteur des transports. Une liaison ferroviaire entre le Kazakhstan et l'Iran *via* le Turkménistan, longue de 677 kilomètres, a été inaugurée le 3 décembre 2014.

### *d. L'Afghanistan*

La position du Turkménistan vis-à-vis du voisin afghan, avec lequel il partage une frontière de 750 kilomètres, se fonde d'abord sur le statut de neutralité : le Turkménistan a refusé toute utilisation à des fins militaires de son espace terrestre ou de ses aéroports par la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS), à l'exception toutefois des vols de rapatriement pour les personnels blessés. Auparavant, les Turkmènes s'étaient accommodés de la présence des talibans au pouvoir (y compris à travers des arrangements commerciaux substantiels), sans aller jusqu'à reconnaître officiellement le gouvernement taliban (un consulat turkmène était toutefois maintenu en place). Ils

estiment donc ne rien avoir à craindre d'une remontée éventuelle de leur influence à la suite du départ de la coalition internationale.

Le Turkménistan a toutefois des préoccupations de type sécuritaire dans la zone frontalière. La sécurité s'est nettement dégradée au cours des dernières années dans les provinces afghanes frontalières. Des incidents entre des garde-frontières turkmènes et des groupes talibans se seraient produits dernièrement.

L'Afghanistan a également une population turkmène, estimée à environ un million de personnes, qui, peu organisée, ne joue pas un rôle politique important. Le Turkménistan a une politique d'aide humanitaire dans les régions turkmènes d'Afghanistan et ses services de renseignement y surveillent la propagation des idéologies « subversives ».

Sur le plan économique, les deux pays sont intéressés à la construction (éventuelle) du gazoduc TAPI. Une voie de chemin de fer est également prévue du Turkménistan au Tadjikistan à travers le territoire afghan.

#### *e. Les autres pays d'Asie centrale*

Le Turkménistan partage des frontières avec le Kazakhstan (426 kilomètres) et surtout l'Ouzbékistan (1621 kilomètres).

Le fleuve le plus important d'Asie centrale, l'Amou-Daria, traverse les territoires de l'Ouzbékistan, puis du Turkménistan, et marque sur plusieurs centaines de kilomètres la frontière entre les deux pays. Le Turkménistan prélève par le canal de Karakoum – qui alimente la capitale et sert à l'irrigation de la plupart des terres cultivées du pays – une partie importante de ses eaux (certaines sources parlent de 45 %), lesquelles n'atteignent plus la mer d'Aral. Toutefois, cette situation ne crée pas de tensions particulières avec l'Ouzbékistan, les rapports étant davantage conditionnés par les relations personnelles entre les deux chefs d'État. Ils étaient tendus après l'indépendance et surtout après le complot présumé contre le président Nyazov en 2002 (les Turkmènes accusaient l'Ouzbékistan d'avoir accueilli certains conjurés), mais se sont améliorés depuis lors.

Environ 9 % des habitants du Turkménistan appartiendraient à la communauté ouzbek.

Les deux pays partagent des intérêts économiques communs, notamment concernant leur désenclavement (exportation de gaz turkmène et ouzbek vers la Chine par le même gazoduc qui traverse l'Ouzbékistan puis le Kazakhstan, accès aux ports de la Caspienne et à l'Iran pour l'Ouzbékistan).

La coopération économique se développe également avec le Kazakhstan, pour lequel le Turkménistan occupe une position clé pour son accès à l'Iran et, au-delà, à l'Asie du sud et aux voies maritimes internationales.

### 3. La Chine

Les relations entre le Turkménistan et la Chine sont dominées par les enjeux gaziers, ce pays étant devenu depuis 2010 le principal débouché du gaz turkmène. Comme on l'a dit, en 2013, les deux tiers des recettes d'exportation du Turkménistan sont provenues des ventes à la Chine, tandis que, du point de vue chinois, le gaz turkmène représente presque la moitié du gaz importé. Et l'objectif est de quasiment tripler ces flux d'ici 2020... Pour la Chine, dont l'approvisionnement énergétique est assuré principalement par la voie maritime – une voie maritime potentiellement menacée compte tenu des tensions internationales dans les mers d'Asie orientale –, disposer aussi d'une voie terrestre d'acheminement du gaz est prioritaire.

Les présidents turkmènes Nyazov puis Berdymuhamedov ont effectué des visites répétées en Chine (mars 2006, juillet 2007 et mai 2014) et leurs homologues chinois au Turkménistan (1992, 2009 et 2013). Le dialogue politique a été élevé au rang de partenariat stratégique lors de la visite du président chinois au Turkménistan en septembre 2013 à l'occasion d'une tournée en Asie centrale.

### 4. Les pays occidentaux

#### *a. Des relations commerciales limitées avec l'Europe, faute de gazoduc transcaspien*

Pour l'Union européenne, le Turkménistan reste un partenaire commercial mineur : d'après les données de la Commission européenne pour 2014, le total des flux avec ce pays représente moins de 2 milliards d'euros, soit 0,1 % des échanges extérieurs de l'Union (prise comme un bloc). Le Turkménistan n'est que le 84<sup>ème</sup> partenaire commercial extérieur de l'Union.

Du point de vue du Turkménistan, l'Union est un partenaire économique important, mais pas prépondérant : elle assure 11 % des échanges extérieurs du pays (chiffre de 2013).

Les importations européennes depuis le Turkménistan sont dominées par les hydrocarbures (91 % du total en 2014) et les exportations de l'Union vers ce pays par les machines et les matériels de transport (56 % du total).

Le niveau relativement modeste du commerce entre les deux entités est bien sûr dû à l'absence de gazoduc permettant d'exporter facilement le gaz turkmène vers l'Europe. C'est la question du gazoduc transcaspien, développée *supra*, qui est ici posée. On a vu que dans le contexte actuel, vu le débat sur le statut juridique de la mer Caspienne et la capacité de blocage de la Russie, la réalisation à court terme de ce projet apparaît très improbable, malgré la priorité que lui accordent aussi bien l'Union européenne que le Turkménistan.

## ***b. Des aides significatives de l'Union européenne***

L'Union européenne apporte une aide substantielle à l'Asie centrale par le biais de son Instrument de coopération et de développement.

- *La période 2007-2013*

S'agissant du Turkménistan, la programmation initiale pour la période 2007-2013 prévoyait 50 millions d'euros pour la coopération bilatérale. Des crédits ont été engagés à hauteur de 42,3 millions d'euros, mais les paiements effectifs n'ont atteint que 19,1 millions. Cette situation s'explique par la difficulté à obtenir une participation active des autorités turkmènes aux projets que l'Union entendait mener au Turkménistan.

Cette coopération était centrée sur plusieurs priorités : l'éducation et la formation professionnelle ; le développement rural ; l'énergie durable ; la réforme de l'administration publique ; plus généralement, la gouvernance et les réformes économiques. Le focus sur l'éducation a été considéré par les experts comme particulièrement intéressant car, non seulement il correspondait à un point très faible du pays (après les aberrations de la période du président Nyazov), mais c'est le seul secteur où l'Union a pu prétendre soutenir une réforme d'ensemble ; les résultats sont cependant jugés un peu décevants. Ceux obtenus en matière de « *capacity building* » des administrations, notamment pour affronter les négociations internationales (politiques ou économiques), sont présentés comme plus probants.

Durant cette période, le Turkménistan a également bénéficié de coopérations ouvertes à l'ensemble des pays de la région. L'une des plus significatives est l'« Initiative de l'Union européenne pour l'État de droit en Asie centrale », lancée à l'occasion d'une conférence ministérielle Union-Asie centrale réunie à Bruxelles les 27 et 28 novembre 2008. Cette initiative, pilotée par la France et l'Allemagne, s'appuie sur une « Plateforme pour l'État de droit » chargée de mobiliser l'expertise disponible dans l'Union et d'organiser rencontres, formations, séminaires pour les professionnels du droit des pays d'Asie centrale. L'Initiative prévoit aussi des rencontres tous les deux ans des ministres de la justice de l'Union et des pays d'Asie centrale et la constitution de groupes de travail régionaux.

- *La période 2014-2020*

Pour la période 2014-2020, l'enveloppe globale de coopération de l'Union pour l'Asie centrale est d'environ un milliard d'euros.

Compte tenu des niveaux de développement atteints, les aides accordées dans un cadre bilatéral seront concentrées sur les trois pays les plus pauvres, le Kirghizstan, l'Ouzbékistan et le Tadjikistan. Le Kazakhstan ne bénéficiera plus d'aides bilatérales, vu son niveau de richesse par habitant, et le Turkménistan

pourrait également, pour la même raison, sortir à terme du dispositif : pour le moment, la programmation pour ce pays a seulement fait l'objet d'un document couvrant la première partie de la période. Sur 2014-2017, ce seraient 37 millions d'euros qui seraient alloués au pays (donc environ 9 millions d'euros par an), concentrés presque exclusivement sur un secteur de coopération : l'éducation et la formation professionnelle.

L'enveloppe globale comprend aussi une dotation affectée à des programmes régionaux destinés à faire coopérer les différents États de la zone et ouverte à tous : elle est dotée de 360 millions d'euros pour 2014-2020. Elle devrait être déclinée entre plusieurs volets prioritaires, notamment le développement durable (énergie, eau, environnement, développement socio-économique) – 170 millions d'euros programmés –, les questions de sécurité régionale (gestion des frontières, lutte contre les circuits de la drogue et la criminalité, renforcement de l'État de droit) – 37,5 millions d'euros programmés – et la mise en œuvre d'un programme « Erasmus + », doté de 115 millions d'euros.

### *c. La coopération avec l'Alliance atlantique*

Compte tenu de son statut de neutralité, le Turkménistan ne met pas d'unités de ses forces armées ni d'infrastructures à la disposition d'opérations dirigées par l'OTAN.

Cependant, une coopération s'est établie, dans le cadre d'un dispositif dit de Partenariat pour la paix, comme l'OTAN en a signé avec l'ensemble des ex-républiques soviétiques, y compris la Russie, dans les années 1990. Cette coopération, qui prend diverses formes – participation d'officiers turkmènes à des stages, séminaires, programmes scientifiques communs –, est centrée sur des problématiques de sécurité de nature « civile » plus que militaire : drogues, contrôle des frontières, gestion des situations d'urgence, gestion des déchets radioactifs, prévention des déversements d'hydrocarbures, *etc.*

Le président Berdymuhamedov a participé au sommet de l'OTAN à Bucarest en 2008. L'OTAN a organisé à Achgabat un séminaire sur les plans civils d'urgence en 2009 et parrainé en mars 2015 une conférence régionale sur le positionnement du Turkménistan par rapport aux problématiques de paix et de stabilité en Asie centrale et en Afghanistan.

## **E. L'ÉVOLUTION DU RÉGIME ET LA QUESTION DES DROITS HUMAINS**

Le régime du président Nyazov a été marqué par de graves violations des droits fondamentaux.

La répression de la tentative supposée d'assassinat du président en 2002 a ainsi conduit à la condamnation à des peines allant de cinq ans de prison à la perpétuité d'une soixantaine de personnes au moins, dont un ancien ministre des affaires étrangères (qui a ensuite fait des « aveux » télévisés) et un ancien

président du Parlement. Les proches des condamnés déclarent n'avoir eu aucune nouvelle d'eux depuis lors.

Concernant plus directement notre pays, on sait que la ratification du présent accord a notamment été retardée en raison du sort fait à trois citoyens turkmènes qui avaient aidé des journalistes français à tourner un reportage diffusé sur France 2 sous le titre : « *La folie Nyazov* ». Ces trois personnes ont été arrêtées en juin 2006. La journaliste de *Radio Free Europe – Radio Liberty* Ogulsapar Muradova a été condamnée à six ans de prison pour détention illégale de munitions lors d'un jugement à huis-clos le 25 août 2006 ; son assistant Annakurban Amanklychev et Sapardurdy Khadjiyev, également défenseur des droits de l'homme, ont été condamnés à sept ans de prison pour les mêmes motifs. Mme Muradova, âgée de 58 ans, est décédée en prison le 10 septembre suivant. Son autopsie a révélé une importante blessure ouverte à la tête, des traces de strangulation et d'hémorragies internes au niveau du foie et d'un rein ; le décès serait consécutif à un coup reçu sur l'arrière de la tête une dizaine de jours auparavant. MM. Amanklychev et Khadjiyev, qui purgeaient leur peine à la prison de Turkmenbashi dans l'ouest du pays dans des conditions particulièrement pénibles (températures extrêmes en été et en hiver), n'ont été libérés que mi-février 2013, soit quatre mois avant l'expiration de leur peine, et n'ont donc bénéficié d'aucune mesure de clémence particulière.

Le régime du président Berdymuhamedov affiche quant à lui une volonté d'ouverture et de démocratisation. Il reste cependant à passer des déclarations et des intentions aux réalisations concrètes, qui sont difficiles à évaluer.

## **1. Une volonté d'ouverture et de démocratisation**

Sans rompre explicitement avec l'idéologie de son prédécesseur, le nouveau président, au pouvoir depuis fin 2006, a mis en œuvre des réformes économiques et sociales pour asseoir sa légitimité auprès des classes moyennes urbaines et des élites régionales. Rompant avec la politique d'isolement, il accompagne l'ouverture de son pays par des réformes institutionnelles.

Des amnisties présidentielles ont par ailleurs permis la libération de nombreux prisonniers (politiques ou non).

### ***a. L'évolution vers une forme de pluralisme politique contrôlé***

Après qu'une réforme de la constitution et de la loi électorale a en 2008 rapproché, dans les textes, le fonctionnement institutionnel du pays des standards démocratiques, la création prochaine d'un deuxième parti a été annoncée en février 2010, de même que des réformes du système pénal et pénitentiaire (réduction des peines maximales, réforme des colonies pénitentiaires), afin que celui-ci devienne « conforme aux normes internationales ».

La loi sur les partis politiques de mai 2012 autorise et encadre la création de formations politiques. Celles-ci doivent cependant avoir au moins 1 000 membres et leurs revendications ne doivent être à caractère ni ethnique, ni religieux, ni local. C'est dans ce cadre qu'a été créé le 21 août 2012 le Parti des industriels et des entrepreneurs (PIET). Émanation de l'Union des industriels et des entrepreneurs, qui est un organisme parapublic, il ne peut toutefois guère être considéré comme « indépendant ».

Par ailleurs, pour afficher une plus grande neutralité vis-à-vis du jeu des partis, le président a suspendu son appartenance au Parti démocratique (PDT), ancien parti unique qu'il présidait jusqu'alors, et enjoint les membres du gouvernement turkmène de l'imiter.

Les élections législatives du 15 décembre 2013 ont permis au nouveau « pluralisme » politique de se concrétiser, avec l'élection de 14 députés du PIET pour 47 du PDT, les sièges restants revenant à l'Union des femmes, l'Association des jeunes et quelques élus « indépendants ».

Début septembre 2014 a été annoncée la création d'un troisième parti, celui-là à dominante agraire.

En mai 2014, une nouvelle réforme de la constitution a été lancée. Une institution de type « médiateur » pourrait être établie.

#### ***b. Un début de reconnaissance, au moins formelle, des libertés publiques***

Une loi posant le principe de l'indépendance des médias et de la non-ingérence de l'État dans leurs activités a été adoptée en janvier 2013 et il existe désormais deux fournisseurs d'accès à internet.

S'il n'existe toujours pas de véritable « société civile », on dénombrerait une centaine d'ONG locales, strictement contrôlées par le Gouvernement (elles sont accréditées et n'agissent pas dans le champ politique).

#### ***c. Une politique officielle de promotion des droits de l'homme et de la femme***

Un Institut pour la démocratie et les droits de l'homme a été créé et des centres sur les droits ont aussi été ouverts dans des universités (sans être accessibles librement au public). Un plan d'action pour les droits de l'homme est en préparation, en coopération avec le Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD).

Le gouvernement turkmène vient d'adopter son premier plan d'action nationale pour l'égalité des genres (2015-2020), se conformant ainsi à l'une des recommandations formulées par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) lors du dernier examen du Turkménistan en 2012. Outre des mesures contre les discriminations, ce plan s'intéresse pour la

première fois aux violences domestiques. Le Turkménistan, qui n'est pas doté d'une législation spécifique, refusait jusqu'à récemment de se pencher sur ce sujet, estimant que « le respect de la femme par la culture et la tradition turkmène » était une garantie suffisante. Le plan d'action nationale prévoit la réalisation d'une étude sur la situation au Turkménistan et des actions de lutte contre la violence domestique.

***d. Un changement d'attitude vis-à-vis du dialogue international et des engagements en matière de droits de l'homme***

Après une période de fermeture totale, le Turkménistan manifeste depuis quelques années un début de bonne volonté par rapport aux dispositifs internationaux de promotion des droits fondamentaux et de vérification des engagements. Plus généralement, il est plus ouvert au dialogue international dans ce domaine.

Il s'est ainsi soumis en décembre 2008 à la procédure de l'Examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme des Nations-Unies et a depuis lors formellement accepté un grand nombre de recommandations qui lui avaient été faites, tout en refusant les plus précises et exigeantes (comme la libération de prisonniers politiques nommément cités ou l'abolition du système de la *propiska*, qui soumet au contrôle de l'administration les déplacements même à l'intérieur du pays). La même année 2008, la rapporteure spéciale de l'ONU sur la liberté religieuse a été autorisée à visiter le pays (cependant, plusieurs demandes d'autres rapporteurs spéciaux n'ont jamais été acceptées).

La coopération semble un peu s'améliorer avec la Croix-Rouge internationale, seule ONG étrangère tolérée par le Turkménistan, même si celle-ci n'a toujours pas obtenu l'accès aux prisons dans les conditions qu'elle souhaite.

En avril 2013, à l'initiative de la Commission de Venise et de la Finlande, une table ronde a pu être organisée à Achgabat sur le thème de l'efficacité de la justice et de son accès à tous. Le Turkménistan prend part aux activités organisées dans le cadre de l'Initiative de l'Union européenne pour l'État de droit en Asie centrale que l'on a présentée *supra*.

L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et l'Union européenne ont, pour la première fois, été invitées à observer un processus électoral en décembre 2013 (élections législatives en l'espèce).

Un dialogue annuel sur les droits de l'homme est organisé avec l'Union européenne. Selon les personnes qui en sont responsables, rencontrées par votre rapporteure, les représentants turkmènes à cet exercice feraient maintenant preuve d'une plus grande ouverture. En 2014, ils auraient ainsi accepté de donner des éléments de réponse aux différents cas individuels qui leur étaient soumis par l'Union : cela peut apparaître comme peu, mais de nombreux (et parfois très puissants) pays avec lesquels l'Union entretient par ailleurs d'excellentes réunions s'y refusent absolument.

Enfin, selon une personne rencontrée, les autorités turkmènes auraient fait état de leur intention de ratifier le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Si cela devait être le cas, ce serait un progrès considérable, car cet engagement international est réellement exigeant ; il prévoit l'établissement d'un système de visites régulières, effectuées par des organismes internationaux et nationaux indépendants, sur les lieux de détention.

## **2. Des progrès concrets qui demeurent incertains**

Les modifications législatives, les annonces et les déclarations ne suffisent évidemment pas à garantir l'effectivité des progrès en matière de respect des droits fondamentaux et de démocratisation. Qu'en est-il sur le terrain ?

### ***a. La question de l'accès aux informations et au terrain***

L'analyse de ces progrès est rendue difficile par la difficulté à obtenir des informations sur la situation locale. Les organisations de défense des droits de l'homme se fondent largement sur les faits rapportés par une poignée d'opposants en exil, ce que les personnalités plus favorables au Turkménistan ne manquent pas de critiquer en observant que ces sources sont peu nombreuses, situées hors du pays et pas nécessairement impartiales. Ce à quoi les défenseurs des droits de l'homme rétorquent à juste titre qu'il ne tient qu'aux autorités turkmènes d'ouvrir leur pays et leurs prisons aux observateurs internationaux...

De même, le fait que le nombre de cas individuels de dissidents qui sont injustement harcelés ou emprisonnés semble plus faible que dans d'autres pays suscite le même genre de polémique : sont-ils effectivement peu nombreux, ce qui relativiserait les critiques contre le régime, ou sont-ils pour la plupart méconnus du fait du degré de fermeture du pays ?

Le fait est que, malgré les signes d'ouverture réels au dialogue international sur les droits de l'homme qui ont été mentionnés *supra*, de nombreuses demandes en la matière restent bloquées : s'agissant des « procédures spéciales » du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, on a vu que la rapporteure spéciale sur les questions de liberté religieuse avait pu faire une visite, mais, selon *Amnesty International*, dix autres demandes de même nature formulées seraient toujours en souffrance. Quant aux ONG internationales de défense des droits, elles ne peuvent pas travailler au Turkménistan.

### ***b. Une volonté d'ouverture probablement sincère***

Dans ce contexte, il est difficile de mesurer la sincérité de la volonté d'ouverture et de démocratisation affichée.

On peut pourtant penser que cette volonté est bien réelle compte tenu du développement économique rapide que connaît actuellement le Turkménistan. Cette nouvelle prospérité tout à la fois permet une ouverture internationale et une

évolution du régime – car la population reçoit des satisfactions au moins sur le plan matériel – et oblige à cette ouverture, dans une certaine mesure.

Des connaisseurs du Turkménistan rencontrés par votre rapporteure lui ont clairement indiqué que les autorités turkmènes sont conscientes de l'effort de formation, en particulier à l'international, qu'elles ont à faire pour doter le pays de cadres qui lui permettent de s'insérer dans l'économie mondialisée. Il ne suffit pas de construire des hôpitaux et des écoles, ce que fait massivement le pays actuellement après les avoir fermés sous la présidence Nyazov, il faut aussi avoir des médecins et des enseignants à mettre dedans ; et pour produire toujours plus de gaz, il faut des ingénieurs et des techniciens...

Les autorités turkmènes connaissent aujourd'hui les insuffisances de leur pays en matière de formation des élites, notamment à l'international, ce qui entretient dans les contacts internationaux un certain sentiment de défiance (cette peur de « se faire avoir » faute de connaître les règles du jeu serait caractéristique selon plusieurs des personnes auditionnées par votre rapporteure).

Les étudiants turkmènes seraient maintenant 25 000 à l'étranger, soit plus que dans le pays ; le plus grand nombre d'entre eux reviendra au Turkménistan. Ce développement des études à l'étranger est une nécessité pour doter le pays des cadres dont il a besoin, mais impliquera inévitablement une demande sociale sinon nécessairement de démocratie, du moins d'intégration dans la mondialisation avec tout ce qui va avec, notamment l'utilisation relativement libre d'internet.

On peut aussi considérer que certaines restrictions maintenues par le régime répondent au contexte local : par exemple, dans un pays très marqué par les appartenances tribales, on peut concevoir que l'expérience du multipartisme soit, dans un premier temps, limitée aux partis à base socio-professionnelle, même si cela rappelle aussi le multipartisme purement formel qui prévalait dans certaines des « démocraties populaires » d'Europe centrale avant 1989.

### *c. Mais des constats qui restent souvent sévères*

Il n'empêche que les constats, notamment des ONG, restent souvent accablants.

Tout d'abord, quelle que soit l'évolution du système institutionnel, tous les connaisseurs du pays s'accordent à dire que le régime reste « hyper-présidentiel » : absolument toutes les décisions remontent au sommet de l'État. Le gouvernement est dirigé directement par le chef de l'État (en tant que « président du cabinet des ministres »), qui est également commandant en chef de l'armée. Le deuxième personnage de l'État, M. Rashid Meredov, cumule les fonctions de ministre des affaires étrangères et de vice-président du cabinet des ministres. Le gouvernement est dans les faits un organe purement technique qui n'a aucune marge de manœuvre. Il n'est responsable que devant le Président. Quant au Parlement, sa présidente fait aussi partie du cabinet des ministres... Le système repose essentiellement sur les liens personnels d'allégeance.

S'agissant des libertés publiques, le dernier rapport d'*Amnesty International* (2014-2015) concède certes quelques améliorations présentées *supra* : création d'un second parti politique, loi sur les médias... Mais, pour le reste, la situation reste selon cette ONG dramatique :

– des actes de torture, des arrestations et condamnations arbitraires seraient toujours documentés (des cas individuels étant cités). Dans un courrier adressé à votre rapporteure, l'ONG met en avant le cas de M. Mansour Mingelov, militant des droits de l'homme arrêté en 2012 après avoir recueilli des éléments de preuve sur les actes de torture infligés par la police à des prisonniers de la minorité baloutche et dénoncé ces faits, notamment à l'OSCE et à l'ambassade américaine. M. Mingelov a ensuite été condamné à 22 ans de prison « *pour des charges fallacieuses (incitation de mineurs à des délits, pornographie, trafic de stupéfiants) à l'issue d'un procès inéquitable : sa condamnation repose en grande partie sur le témoignage de quatre victimes présumées qui ont signé leurs déclarations en langue turkmène, qu'elles ne comprenaient pas [, et il] n'a à aucun moment bénéficié de l'assistance d'un avocat de son choix* » ;

– par ailleurs, le sort de nombre des personnes arrêtées suite au complot présumé contre le président Saparmurat Nyazov en 2002 reste inconnu. Le Turkménistan a rejeté les demandes d'éclaircissements faites dans le cadre des recommandations du Conseil des droits de l'homme des Nations-Unies ; « *selon des sources non gouvernementales, au moins huit de ces personnes seraient mortes en détention. Les familles des "disparus" continuaient de se voir refuser tout contact avec leurs proches et n'avaient reçu aucune information officielle les concernant depuis plus de dix ans* » ;

– pour ce qui est des ONG, « *l'État continuait de se livrer à des ingérences indues dans les activités des associations. Aux termes d'un décret présidentiel en vigueur depuis janvier 2013, les subventions provenant de l'étranger devaient être déclarées auprès des autorités et approuvées par celles-ci. Le financement d'activités considérées comme "politiques" était interdit, de même que l'appartenance à une association non reconnue officiellement. [Malgré une nouvelle loi plus libérale,] la procédure de déclaration d'une association restait compliquée. Aucune organisation n'était ouvertement engagée au Turkménistan dans des activités de surveillance indépendante des droits humains (...)* » ;

– les activités religieuses resteraient de même fortement contrôlées et parfois réprimées (emprisonnement de Témoins de Jéhovah) – à cet égard, le rapport spécial établi après la mission autorisée dans le cadre des « procédures spéciales » de l'ONU en 2008 <sup>(1)</sup> était d'ailleurs sévère : « *ces huit dernières années, la rapporteure spéciale a reçu des informations faisant état d'arrestations, d'actes d'intimidation, de harcèlement ainsi que de restrictions de*

---

(1) Conseil des droits de l'homme, « Rapport de la rapporteure spéciale sur la liberté de religion ou de conviction, Mme Asma Jahangir – Additif : mission au Turkménistan », A/HRC/10/8/Add.4, 12 janvier 2009.

*la part des autorités concernant les activités religieuses individuelles et collectives. Bien que la situation se soit nettement améliorée depuis 2007, les particuliers et les communautés religieuses, enregistrés ou non, continuent de faire l'objet d'une surveillance étroite et se heurtent toujours à de nombreuses difficultés lorsqu'ils exercent leur liberté de religion ou de conviction. La rapporteuse spéciale reste préoccupée par les restrictions juridiques ou politiques imposées par les autorités turkmènes en ce qui concerne l'enregistrement, les lieux de culte, le matériel religieux, l'éducation religieuse et le prosélytisme (...) » ;*

– s'agissant enfin des médias, selon *Amnesty International*, « la censure restait courante et les journaux appartenaient à des ministères directement responsables devant le chef de l'État. Aucun journal véritablement indépendant n'avait été enregistré au titre de la nouvelle loi à la fin de l'année 2014. Concrètement, les habitants du Turkménistan ne pouvaient pas s'abonner à des organes de presse étrangers et l'accès à internet était surveillé et limité. Les sites des réseaux sociaux étaient fréquemment bloqués ». Quant à *Reporters sans frontières*, son classement 2014 de la liberté de la presse est sans appel : le Turkménistan y occupe la 178<sup>ème</sup> place sur 180 pays, seules la Corée du Nord et l'Érythrée obtenant un score pire. Les différentes sources s'accordent pour considérer que le Gouvernement conserve un contrôle exclusif des médias, y compris sur internet, ce qui ôte toute visibilité dans le pays à l'opposition exilée et empêche toute expression d'une opposition interne.

Pour ce qui est des élections, on a dit que l'OSCE avait été invitée à observer les dernières, en 2013 : ses constats sont très négatifs. Selon le rapport établi par l'Organisation <sup>(1)</sup>, ces élections ont pris place dans un environnement politique strictement contrôlé que caractérise le non-respect des libertés fondamentales qui sont essentielles pour une élection démocratique ; l'existence d'un second parti ne constitue qu'une apparence de diversité, mais n'apporte pas aux électeurs un choix authentique entre des alternatives politiques.

On relèvera enfin que l'homosexualité masculine reste pénalisée au Turkménistan (passible de deux ans d'emprisonnement).

---

(1) « Turkmenistan Parliamentary Elections 15 December 2013 – OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Final Report ».

## II. LA FRANCE ET LE TURKMÉNISTAN : UNE RELATION PARTICULIÈRE

### A. UNE RELATION POLITIQUE AMICALE

Le début des relations entre notre pays et le Turkménistan indépendant a été marqué par la visite du président François Mitterrand à Achgabat en avril 1994 : pour un nouvel État qui se sentait un peu menacé par ses voisins beaucoup plus peuplés et qui voulait se construire une identité nationale, ce geste était très appréciable.

La représentation française au Turkménistan, dont l'ouverture a été décidée lors de cette visite, a été élevée au rang d'ambassade en 1999 – aujourd'hui encore, seuls cinq États membres de l'Union européenne ont une ambassade à Achgabat (outre la France, l'Allemagne, l'Italie, la Roumanie et le Royaume Uni ; la République tchèque envisage l'ouverture d'une représentation) ; l'Union elle-même y a un chargé d'affaires, mais pas de délégation de plein exercice (à la différence des autres pays d'Asie centrale).

Cependant, après une première phase dynamique (conclusion de plusieurs accords, co-parrainage en 1995 de la résolution de l'ONU proclamant la neutralité du Turkménistan, visite à Paris du président Nyazov en 1996), les contacts se sont raréfiés alors que le régime turkmène connaissait la dérive que l'on sait.

Le changement de chef d'État à Achgabat en 2007 s'est accompagné d'une relance des relations bilatérales marquée par sa visite officielle à l'invitation du Président de la République les 1<sup>er</sup> et 2 février 2010. Une commission mixte pour la coopération économique et un groupe de travail bilatéral dans le domaine de l'énergie ont été créés en 2010, ce qui a permis plusieurs contacts ministériels (visites de secrétaires d'État français au commerce extérieur en juin 2010 et mars 2012 ; seconde session de la commission mixte économique en novembre 2012 à Paris). Le ministre des affaires étrangères Laurent Fabius a rencontré son homologue et le président Berdymuhamedov à Achgabat le 2 mars 2013. La première Journée économique du Turkménistan en France a été l'occasion, en juillet 2014, d'une rencontre entre les ministres du commerce extérieur des deux pays. Enfin, le ministre turkmène des affaires étrangères, M. Rashid Meredov, a été invité à Paris pour cette année.

### B. QUELQUES ENTREPRISES FRANÇAISES BIEN IMPLANTÉES

Une quinzaine d'entreprises françaises, pour l'essentiel de grande taille et très internationalisées (le pays reste sans doute trop « difficile » pour la plupart des PME), sont présentes au Turkménistan : *Bouygues*, *CIFAL*, *CIS*, *DGT Logistics*, *Eurocopter*, *Schlumberger*, *Schneider Electric*, *Technip*, *Thales*, *Total*, *Vinci*...

Les secteurs du bâtiment et des travaux publics et de l'énergie sont les plus porteurs.

C'est ainsi que la filiale internationale de *Bouygues*, présente depuis les lendemains de l'indépendance au Turkménistan, y réaliserait en moyenne la moitié de son chiffre d'affaires mondial, soit 2,5 milliards d'euros sur deux décennies ; un grand nombre des monuments emblématiques d'Achgabat ont été construits par cette entreprise. *Vinci*, arrivé plus tard, a déjà remporté plusieurs chantiers importants. Une entreprise telle que *Schneider Electric* réalise annuellement plusieurs dizaines de millions d'euros de chiffre d'affaires dans le pays.

Le groupe *Total* dispose sur place, depuis 2010, d'un bureau spécialisé dans les activités d'exploration et de production (auparavant, il existait seulement un bureau commercial). Le groupe espère valoriser son expertise dans l'exploitation des gisements gaziers soufrés et à haute pression, acquise à Lacq, sur le champ géant de Galkynysh, qui présente les mêmes caractéristiques. Pour le moment, on l'a dit, les autorités turkmènes refusent sauf exception les accords de partage de production sur leurs gisements *on-shore*, mais l'entreprise ne désespère pas d'une évolution de leurs positions : un marché international des hydrocarbures moins porteur (excès d'offre, baisse des prix) pourrait les convaincre à terme de l'intérêt des co-investissements.

En vendant des dispositifs de contrôle aérien et surtout, tout récemment, son premier satellite de télécommunications au Turkménistan, qui est dénommé « TürkmenÄlem » (« *Le Monde turkmène* ») et a été lancé le 27 avril dernier, *Thales* a permis à l'offre française de se placer dans un domaine de haute technologie.

Dans le domaine du sport et de l'évènementiel, l'organisation par le Turkménistan des Jeux asiatiques de 2017 offre des opportunités qui intéressent plusieurs entreprises françaises, notamment *Lagardère*.

Une chambre de commerce France-Turkménistan a été créée en novembre 2012 pour accompagner nos entreprises. La première Journée économique du Turkménistan en France, organisée le 11 juillet 2014 à Paris, a démontré l'attrait du Turkménistan pour les entreprises françaises (plus de 300 visiteurs, dont près de 150 représentants d'entreprises).

## **C. DES ÉCHANGES CEPENDANT LIMITÉS**

### **1. Les échanges commerciaux**

Les échanges commerciaux entre la France et le Turkménistan se caractérisent par un solde traditionnellement excédentaire en faveur de notre pays, d'importantes fluctuations des volumes et un montant global de toute façon modeste.

Le montant de nos exportations varie fortement, au gré des grands contrats et des retombées des chantiers de construction réalisés par nos groupes de bâtiment et travaux publics : depuis 2007, elles ont ainsi fluctué entre 37 millions d'euros (2007) et 185 millions (2014), avec également des niveaux élevés en 2009 et 2012, à près de 180 millions d'euros. Avec un montant de 121 millions d'euros, l'exercice 2013 a été moyen, mais, à 185 millions d'euros, un record est atteint en 2014.

Ces exportations sont constituées à peu près exclusivement de biens manufacturés, principalement des équipements mécaniques, électriques, électroniques ou informatiques (52,5 % de nos exportations en 2013), notamment des machines, et dans une moindre mesure des produits chimiques et cosmétiques (14,6 % de nos exportations).

En 2013, nos importations depuis le Turkménistan n'ont atteint que 2,5 millions d'euros, en l'absence, depuis 2010, d'importations de produits pétroliers – ces importations sont constituées aux deux tiers de produits textiles, leur montant étant de toute façon très peu significatif. Cependant, en 2014, ces importations ont fortement augmenté, atteignant 25,4 millions d'euros. En tout état de cause, le commerce bilatéral reste très excédentaire pour la France.

Le Turkménistan a été en 2013 notre quatrième partenaire commercial dans la zone Asie centrale-Caucase, derrière le Kazakhstan, l'Azerbaïdjan et la Géorgie. Cependant, du point de vue français, le Turkménistan reste un partenaire commercial marginal : en 2014, pourtant exercice record, il a absorbé 0,042 % de nos exportations mondiales...

La France n'est pas non plus un partenaire commercial majeur du point de vue du Turkménistan. Selon les statistiques locales, la part de marché de notre pays dans les importations turkmènes varie selon les années entre 2 % et 4 %. Nous sommes devancés par de nombreux pays (Turquie, Russie, Chine, Émirats-Arabes-Unis, Ukraine, Belarus, Iran, *etc.*), mais il est à noter que la France dépasse parfois l'Allemagne sur le marché turkmène, cela dépend des années. Il est également intéressant de comparer notre positionnement sur le marché turkmène à notre part de marché mondial (c'est-à-dire la moyenne pondérée de nos parts de marché dans les importations de tous les pays), qui est de 3,5 %, donc à peu près équivalente : cela montre que la performance des exportateurs français au Turkménistan est appréciable, car on pourrait s'attendre à une part de marché bien plus faible dans un pays de ce type, géographiquement éloigné et dépourvu de liens historiques avec la France.

## **2. La circulation des hommes**

La communauté française au Turkménistan est modeste : au 7 novembre 2014, ce sont 377 résidents français qui étaient inscrits au registre consulaire, ce qui place le Turkménistan à la 179<sup>ème</sup> place pour l'importance des communautés françaises expatriées (en nombre d'inscrits). L'effectif de cette communauté est

assez fluctuant, car il est lié à la mise en œuvre des marchés des entreprises françaises de travaux publics ; environ les deux tiers travaillent pour *Bouygues*.

La communauté turkmène en France est encore plus restreinte, bien qu'en progression : 100 titres de séjour étaient en cours de validité en 2010, 113 en 2012 et 138 en 2013. Le nombre de visas délivrés a fortement augmenté ces dernières années, même s'il reste limité si l'on se rappelle que les postes diplomatiques français délivrent annuellement, dans le monde, 2,5 millions de visas : on est progressivement passé de moins de 400 visas en 2006 à plus de 700 en 2013, avant une poussée sans précédent en 2014, avec plus de 1 200 visas délivrés. L'essentiel de ces visas restent destinés à des courts séjours, puisque l'on ne décompte en 2014 que 32 visas de long séjour. Les visas pour études en France restent notamment peu nombreux, même s'ils augmentent aussi : 8 en 2014, contre 2 à 5 les années précédentes.

### **3. La présence culturelle**

L'ambassade de France au Turkménistan dispose de moyens propres limités pour mener ses actions de coopération culturelle – 74 000 euros en 2014 –, mais peut aussi compter sur le mécénat des entreprises françaises présentes sur place.

Le centre culturel français « Jules Verne », devenu Institut français du Turkménistan, a été ouvert en 2003 et est aujourd'hui le seul centre culturel européen à Achgabat. Outre la programmation habituelle d'évènements culturels (expositions, concerts, projection de films, soirée de la Francophonie, Fête de la musique...), il a une activité significative en enseignement du français : après 383 en 2012 et 427 en 2013, il a atteint 980 apprenants de français en 2014, suite à l'installation dans de nouveaux locaux.

Il existe par ailleurs une école française, l'école Bouygues d'Achgabat, qui fait partie du réseau de la Mission laïque française et propose un enseignement homologué jusqu'à la fin du cycle primaire et un enseignement à distance (CNED) pour le secondaire (87 élèves dont 64 Français).

Le nombre d'apprenants de la langue française dans l'ensemble du pays est estimé entre 7 000 et 10 000 dans le système scolaire. Dans l'enseignement supérieur, deux universités accueillent chaque année dix nouveaux étudiants, soit au total cent étudiants apprenant le français depuis cinq ans.

France 24 et TV5 Monde sont diffusés *via* les liaisons satellites, en accès libre sans abonnement. RFI est diffusé en ondes courtes en langue russe.

### **III. L'ACCORD DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION : UN ACCORD DE FACTURE CLASSIQUE**

Les accords de partenariat et de coopération (APC) constituent l'un des outils habituels de la diplomatie de l'Union. Leur objectif est de créer une base juridique unique pour l'ensemble des relations de l'Union européenne avec un pays donné : dialogue politique, droits de l'homme, échanges économiques, cadrage de la coopération assurée par les programmes d'aide communautaires, transposition d'éléments de l'« acquis communautaire », circulation des personnes...

Des accords de ce type ont été signés avec la quasi-totalité des États post-soviétiques – suivis tout récemment d'accords d'association avec trois d'entre eux (Géorgie, Moldavie et Ukraine).

La France a ainsi ratifié au fil des ans des APC signés avec la Russie, l'Ukraine, la Moldavie, le Kazakhstan, le Kirghizstan, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan, l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie.

Le présent accord s'inscrit tout à fait dans le « modèle » habituel de ces accords de partenariat et de coopération.

#### **A. LE PROCESSUS DE NÉGOCIATION PUIS DE RATIFICATION : UNE LONGUE HISTOIRE**

La négociation du présent APC a été conduite parallèlement avec celles menées avec les autres États issus du démembrement de l'Union soviétique en vue de remplacer l'accord de commerce et de coopération qui avait été signé avec cette dernière, peu avant sa fin, en décembre 1989.

Il a été signé le 25 mai 1998 et ratifié par le Turkménistan le 11 février 2004.

Son processus de ratification du côté européen est nécessairement complexe, car il s'agit d'un accord « mixte » concernant à la fois les compétences de l'Union et celles des États membres (ce qui est le cas pour tous les accords de ce type, car ils traitent de très nombreuses matières, du fait notamment de toutes les coopérations sectorielles qu'ils envisagent). Il doit donc être ratifié par chacun des États membres, conformément à ses règles internes, et pas seulement par les institutions de l'Union.

##### **1. La ratification par les États membres**

Le présent APC a été ratifié dès 1999 par le Danemark, l'Espagne, la Suède et les Pays-Bas ; en 2000 par l'Allemagne, l'Autriche et la Finlande ; en 2003 par la Belgique ; en 2004 par l'Italie ; en 2007 par le Portugal ; en 2008 par le Luxembourg ; en 2009 par la Grèce et l'Irlande.

Pour ce qui est des nouveaux États membres entrés dans l'Union après la signature du présent APC, leurs traités d'adhésion comprenaient la reprise des engagements signés de l'Union. Un protocole additionnel tenant compte de l'élargissement est toutefois en négociation avec le Turkménistan, mais il n'impliquerait apparemment pas de procédures nationales de ratification par les États membres ultérieurement.

Restent donc les cas du Royaume-Uni et de la France.

S'agissant du Royaume-Uni, la procédure de ratification a été relancée en 2014 mais a pris du retard. Elle a été stoppée du fait des récentes élections législatives. Toutefois, la ratification devrait intervenir cette année.

Dans notre pays, le processus a été assez chaotique. En effet, en 2010, durant la législature précédente, notre commission des affaires étrangères a déjà examiné, sur le rapport de M. Gaëtan Gorce, un projet de loi autorisant la ratification du présent APC. Cet examen a donc eu lieu après le changement de président de 2006 au Turkménistan, alors que quelques signes d'ouverture étaient donnés, mais aussi que les deux citoyens turkmènes condamnés à sept ans de prison en 2006 pour avoir aidé à la réalisation d'une émission de la télévision française, MM. Annakurban Amanklychev et Sapardurdy Khadjiyev, étaient encore incarcérés. Dans ce contexte, la commission des affaires étrangères avait voté le projet de loi, mais demandé à ce qu'il ne soit pas inscrit à l'ordre du jour de la séance publique tant que ces deux personnes n'auraient pas été libérées.

Suite à cet épisode, ce premier projet de loi a été retiré en 2012 pour être redéposé au Sénat, qui l'a adopté (sans débat, en procédure simplifiée) le 12 mars 2013.

Il appartient donc à notre Assemblée de se prononcer à nouveau, de sorte que le Gouvernement puisse (ou non) ratifier le présent APC.

## **2. La ratification par les instances communautaires : un processus complexe et interminable**

La ratification par les instances européennes d'un traité international de cette nature implique une décision du Conseil de l'Union européenne et une approbation du Parlement européen.

La volonté affichée de ce dernier a toujours été de conditionner l'approbation du présent APC à la mise en place d'un mécanisme de suivi de la situation des droits de l'homme. Le Parlement européen a certes partiellement levé sa réserve en 2009, ce qui a permis l'entrée en vigueur en août 2010 de l'accord intérimaire signé également en 1998 pour anticiper l'entrée en application des clauses commerciales du présent accord (voir *infra* pour plus de détail sur ce texte), mais a clairement exprimé à cette occasion ses exigences. C'est ainsi que dans sa résolution du 22 avril 2009 adoptée à propos de cet accord intérimaire, le Parlement européen « souligne que l'accord commercial intérimaire n'est pas un

*chèque en blanc donné au Turkménistan ; demande, par conséquent, que les évolutions dans les domaines clés fassent l'objet d'un suivi rigoureux et d'examen réguliers et que, le cas échéant, l'accord soit suspendu (...) ; invite le Conseil et la Commission à inscrire dans l'accord de partenariat et de coopération une clause relative aux droits de l'homme qui soit clairement suspensive (...) ; prie le Conseil de faire droit à toute demande de suspension de l'accord que soumettrait le Parlement (...) ».*

De fait, le processus de ratification du présent APC lui-même n'a donc pas avancé à Bruxelles.

Il a également été retardé par un problème juridique entraîné par les retards pris : l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne pose apparemment un problème de base juridique pour la ratification du présent accord, signé antérieurement, car l'Union européenne a succédé à la Communauté européenne, signataire du texte initial. Certaines personnes rencontrées par votre rapporteure ont d'ailleurs vu dans cet obscur débat juridique une manœuvre de plus pour allonger encore les procédures. Finalement, après une procédure fort longue, signe sinon forcément de manœuvres dilatoires, du moins d'un faible intérêt pour un dénouement rapide de la question, un nouveau texte de projet de décision du Conseil de l'Union européenne relative à la conclusion de l'accord n'a été publié qu'en janvier 2015, avec un habillage juridique formel qui met en lumière la continuité entre la Communauté et l'Union.

Cette publication est un fait important, car elle devrait amener le Parlement européen à enfin se prononcer dans les prochains mois sur l'approbation (ou non) de l'accord, ouvrant la voie à sa ratification par les instances européennes. Effectivement, d'après les dernières informations, les premières auditions sur la question devraient se dérouler le 1<sup>er</sup> juin prochain au Parlement européen, en vue d'un passage en plénière en septembre.

## **B. LES STIPULATIONS DE L'ACCORD**

Le présent APC comporte, après un titre I<sup>er</sup> consacré aux « *principes généraux* », un titre II traitant du « *dialogue politique* », puis un titre III et un titre IV dédiés aux questions de commerce et d'investissement, ensuite un ensemble de titres consacrés à la coopération bilatérale dans divers champs, enfin un titre XI dédié aux dispositions institutionnelles et finales.

### **1. Le dialogue politique**

#### ***a. Le lien établi avec la question des droits de l'homme***

Le titre II du présent APC a pour objet d'instituer un « *dialogue politique* » entre l'Union et le Turkménistan. Selon l'article 4, ce dialogue politique a pour objectifs le renforcement des liens bilatéraux et une plus grande convergence des positions des deux parties sur les questions internationales, mais

aussi le développement de la coopération « *dans les domaines concernant le respect des principes de la démocratie et le respect, la protection et la promotion des droits de l'homme (...)* ».

Cette stipulation qui établit un lien entre dialogue politique et démocratie et droits de l'homme répond à celles de l'article 2, selon lequel « *le respect de la démocratie et des droits fondamentaux de l'homme consacrés [par divers instruments internationaux cités], ainsi que des principes de l'économie de marché (...), inspire les politiques intérieures et extérieures de parties et constitue un élément essentiel du présent accord* ».

Par ailleurs, l'article 67 de l'APC prévoit, parmi d'autres matières où l'Union et le Turkménistan s'engagent à coopérer, « *l'établissement ou le 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* ».

Enfin, l'article 94 comprend la clause suspensive de portée générale habituelle dans ce genre d'accords internationaux : une partie considérant que l'autre ne remplit pas ses obligations conventionnelles peut prendre des « *mesures appropriées* ».

Le présent accord comporte donc en principe, dans ses clauses, les moyens d'une mise en œuvre exigeante sur les progrès en matière de droits de l'homme. Tout dépendra évidemment de l'application qui en sera faite.

### ***b. Les instances de coopération***

Le titre XI de l'APC comprend les dispositions institutionnelles destinées à faire fonctionner le dialogue politique entre l'Union européenne et le Turkménistan. Il institue, selon un modèle classique dans les accords de partenariat ou d'association de l'Union :

– un conseil de coopération, qui doit se réunir au niveau ministériel au moins une fois par an ; ce conseil est composé de membres du gouvernement turkmène, de membres de la Commission européenne et de membres du Conseil de l'Union européenne – les gouvernements européens y sont indirectement représentés par ce biais ;

– un comité de coopération constitué de hauts fonctionnaires, destiné à assister le conseil de coopération ;

– une commission parlementaire de coopération, constituée de membres du Parlement européen et de son homologue turkmène.

## **2. Les clauses commerciales et économiques**

Le titre III du présent APC est dédié aux « *échanges de marchandises* » ; il est suivi d'un titre IV consacré aux « *dispositions relatives au commerce et aux investissements* », d'un titre V sur la « *coopération en matière législative* », qui traite essentiellement de législations économiques, et d'un titre VI sur la « *coopération économique* ».

### ***a. L'accord commercial intérimaire de 1998***

Un accord intérimaire pour le commerce et les mesures d'accompagnement a été conclu le 2 décembre 1998 entre l'Union et le Turkménistan pour anticiper l'entrée en vigueur de certaines clauses du présent accord de partenariat et de coopération : celles relatives aux échanges de marchandise (titre III du présent APC), auxquelles s'ajoutent quelques engagements du Turkménistan qui devaient sembler particulièrement urgents aux négociateurs communautaires, tels que d'autoriser les paiements dans une monnaie convertible pour les échanges commerciaux entre les deux parties et d'améliorer la protection des droits de propriété intellectuelle, industrielle et commerciale.

L'entrée en vigueur de cet accord intérimaire ayant rencontré les mêmes difficultés que celle de l'accord de partenariat, il n'est cependant appliqué que depuis 2010, suite à une décision d'approbation du Conseil de l'Union européenne en date du 14 juin 2010. Précédemment (le 22 avril 2009), le Parlement européen, dont l'avis conforme n'était pas formellement nécessaire s'agissant d'un accord intérimaire, avait voté une résolution qui manifestait un accord politique pour cette entrée en vigueur.

Depuis celle-ci, les échanges entre l'Union et le Turkménistan ont progressé, alors qu'ils avaient baissé de 2009 à 2010. La structure des échanges étant très peu diversifiée, le rôle joué par cet accord dans cette évolution n'est cependant pas évident.

### ***b. Les clauses relatives au commerce des marchandises***

Le titre III du présent APC a trait à ce qui concerne directement le commerce des biens. Il prévoit que l'Union européenne et le Turkménistan s'octroient mutuellement :

– la clause de « *la nation la plus favorisée* » en matière douanière, c'est-à-dire l'engagement de s'accorder tout avantage douanier, notamment en termes de tarifs, qui serait concédé à une autre partie. Comme cet engagement est également exigé de tous les membres de l'OMC, cette disposition n'a pas d'incidence réelle du côté de l'Union ; elle en a en revanche pour le Turkménistan, puisqu'il n'est pas membre de l'OMC (tout au plus a-t'il annoncé son intention d'y adhérer) ;

– la liberté de transit sans droits sur leur territoire de marchandises destinées à l’autre partie ;

– l’absence de restrictions quantitatives aux importations.

Plusieurs dérogations classiques (reprenant souvent celles autorisées dans le cadre de l’OMC) sont prévues à ces engagements : la clause de la nation la plus favorisée n’est pas opposable en cas de constitution d’une union douanière ou d’une zone de libre-échange, ainsi que de certains avantages préférentiels pour les pays en développement ou les pays limitrophes de la partie concernée ; des interdictions ou restrictions d’importations sont justifiées si elles sont fondées sur divers motifs comme la moralité publique, l’ordre public, la sécurité publique, la santé, *etc.* Des mesures de sauvegarde pourront aussi être prises dans certains cas, notamment quand l’augmentation de certaines importations depuis l’autre partie pourrait causer un préjudice aux producteurs nationaux de produits similaires, formule qui laisse aux autorités nationales une marge de manœuvre supérieure à celle que l’on trouve habituellement dans ce type d’accords : il s’agit de la reprise d’une disposition de droit communautaire applicable aux seuls pays à « commerce d’État » (règlement n° 519/94 du Conseil du 7 mars 1994).

Par ailleurs, les produits textiles font l’objet d’une dérogation car ils sont traités dans un autre accord entre l’Union et le Turkménistan, en date du 30 décembre 1995.

Comme il a été dit *supra*, ces clauses sur le commerce des marchandises sont déjà appliquées dans le cadre de l’accord intérimaire entré en vigueur en 2010.

Il faut enfin signaler que le présent APC est complété par un protocole concernant l’assistance administrative mutuelle en matière douanière, qui institutionnalise les échanges d’information en la matière et permet aussi de demander à l’autre partie des mesures de surveillance (de personnes, d’entrepôts, de moyens de transports...) en cas de suspicion d’infractions à la législation douanière. Ce texte comprend aussi les garanties de droit habituelles en cas d’échanges d’informations : respect des règles de droit internes de la partie requise de les fournir, confidentialité des données transmises et utilisation de celles-ci restreinte aux seules fins de détection et de poursuite des infractions douanières, *etc.* S’agissant de la France, on sait de toute façon que la législation (article 12 de la loi n° 2004-801 du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l’égard des traitements de données à caractère personnel), telle qu’interprétée par la Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL), interdit en pratique – tellement les restrictions sont importantes – la transmission de données nominatives à des administrations de pays extra-communautaires.

***c. Les clauses relatives à l'emploi, aux entreprises et aux prestations de services***

À la différence de celles relatives aux marchandises, les dispositions de l'APC relatives à l'emploi, aux entreprises et aux prestations de services ne figurent pas dans l'accord intérimaire déjà appliqué.

En matière d'emploi, selon l'article 18 de l'APC, les parties devront « s'efforcer » d'éviter toute discrimination dans le traitement des ressortissants de l'autre partie par rapport aux nationaux en matière de conditions de travail, de rémunération et de licenciement (clause du « traitement national »). Une garantie de principe est donnée quant au droit pour les entreprises étrangères implantées d'employer des cadres expatriés, clause sans doute inspirée par les difficultés à obtenir des titres de séjour et de travail au Turkménistan (article 26).

En matière d'établissement d'entreprises, l'Union s'engage à accorder aux entreprises turkmènes un traitement « *non moins favorable que celui accordé à des sociétés d'un pays tiers* » quelconque (clause de « la nation la plus favorisée »). Ensuite, les filiales européennes de ces sociétés devront bénéficier pour leur exploitation du même traitement que les sociétés communautaires (clause du « traitement national »). Le Turkménistan, de son côté, s'engage à accorder aux entreprises européennes, tant pour leur établissement que pour leur exploitation, le meilleur traitement entre celui des entreprises nationales et celui, le cas échéant, d'entreprises de pays tiers (article 21). Ces dispositions font toutefois l'objet de diverses exceptions sectorielles de part et d'autre.

En matière de services, c'est seulement un principe général d'ouverture progressive qui est posé (article 28).

***d. Les clauses relatives aux mouvements financiers et à la propriété***

Dans une optique de protection et donc d'encouragement des investissements, l'APC comprend des clauses relatives aux mouvements financiers et à la propriété :

– s'agissant des transferts financiers, les parties doivent autoriser que les paiements soient effectués en monnaie convertible pour les échanges bilatéraux et assurer la libre circulation des capitaux pour les investissements directs, y compris pour leur rapatriement, tout en reconnaissant le droit pour le Turkménistan à maintenir certaines restrictions de change (article 39) ;

– s'agissant de la protection de la propriété intellectuelle, industrielle et commerciale, le Turkménistan s'engage à améliorer son dispositif de façon à atteindre au bout de cinq ans un niveau de protection similaire à celui présent dans l'Union et à adhérer à un certain nombre d'accords internationaux dont la liste est donnée (article 40).

Il est également à noter que l'article 85 de l'APC dispose que chaque partie s'engage à assurer l'accès sans discrimination des personnes physiques et morales de l'autre partie à ses juridictions et instances administratives « *afin d'y faire valoir leurs droits individuels et réels, y compris ceux relatifs à la propriété intellectuelle, industrielle et commerciale* ». De plus, selon le même article, les parties « *encouragent* » le recours à l'arbitrage, et même plus précisément l'arbitrage international, pour régler les différends commerciaux de leurs entreprises. Ces stipulations visent naturellement à répondre aux problèmes développés *supra* que sont l'absence pour le moment de véritable État de droit au Turkménistan et la réticence des autorités de ce pays à accepter les clauses d'arbitrage dans les contrats.

### **3. Les domaines de coopération**

Les titres V à X du présent APC listent les domaines où l'Union européenne et le Turkménistan se déclarent déterminés à coopérer. Ce type de dispositions est commun dans les accords de coopération ou d'association de l'Union, la liste des secteurs visés reprenant peu ou prou celle des compétences propres ou partagées de l'Union.

L'article 41, qui ouvre cet ensemble de clauses, traite significativement de coopération en matière législative, manifestant l'attachement de l'Union à exporter son « acquis » réglementaire. Selon cet article, « *une condition importante du renforcement des liens économiques entre le Turkménistan et la Communauté est le rapprochement de la législation existante et future du Turkménistan avec celle de la Communauté. Le Turkménistan met tout en œuvre pour assurer que sa législation est progressivement rendue compatible avec la législation communautaire* ». Sont ensuite cités différents domaines prioritaires pour ce rapprochement : législation douanière, droit des sociétés, législation bancaire et financière, comptabilité et fiscalité des entreprises, propriété intellectuelle, protection des travailleurs sur leur lieu de travail, règles de concurrence, marchés publics, santé publique et environnement, protection des consommateurs, *etc.* À cet égard, il faut rappeler que le Turkménistan a adopté récemment de nombreuses législations qui s'inscrivent dans un effort général d'alignement sur les standards internationaux et dont on peut donc supposer, même s'il faudrait le vérifier au cas par cas, qu'elles vont dans le sens d'un rapprochement avec le droit européen : entre décembre 2013 et décembre 2014, ont ainsi été votées des lois sur la certification des produits, le code du travail, les marchés financiers, l'activité d'audit, la sécurité alimentaire, l'innovation, les appels d'offres, *etc.*

Vient enfin une série d'articles qui établissent le principe de coopérations dans de multiples secteurs : rapprochement du Turkménistan des règles de l'OMC, politique industrielle, promotion et protection des investissements, adoption de règles concernant les marchés publics, recherche scientifique, éducation, politique agricole, politique énergétique, environnement, transports, postes, services financiers, administration fiscale, politiques sociales, politiques sécuritaires et pénales (corruption, blanchiment, drogue, immigration clandestine...), culture, *etc.*

#### **IV. L'ACCORD SUR LES SERVICES AÉRIENS : UN ACCORD QUI EST ÉGALEMENT D'UN TYPE CLASSIQUE**

L'accord relatif aux services aériens qui est également soumis à l'Assemblée nationale a été signé à Achgabat le 2 mars 2013.

Cet accord a un objet très ciblé : donner un cadre juridique aux vols commerciaux entre les deux pays, ainsi qu'au survol de leurs territoires respectifs par leurs entreprises de transport aérien.

C'est un accord d'un type très classique : la France en a plus d'une centaine de même nature qui sont en vigueur avec d'autres États. Lorsqu'ils sont conclus avec des grands pays, les accords de ce type peuvent avoir des enjeux économiques importants, mais, dans le cas d'espèce, ces enjeux sont beaucoup plus modestes.

##### **A. UN ACCORD AUX ENJEUX MODESTES**

Pendant longtemps, le transport aérien entre la France et le Turkménistan, peu développé, a été régi seulement par des décisions administratives d'attribution de droits de trafic définis entre les autorités aéronautiques des deux pays, soit par correspondance, soit à l'occasion de consultations bilatérales, les dernières étant en date du 20 au 23 novembre 2012.

Cependant, des négociations portant sur un projet d'accord sur les services aériens ont été initiées par une lettre du 5 juillet 2004 des autorités de l'aviation civile turkmène. Le présent accord, qui en résulte, donnera un cadre juridique clair aux relations aériennes entre les deux pays, dans un contexte d'augmentation progressive des enjeux économiques qui s'y attachent.

##### **1. L'ouverture récente d'une liaison aérienne directe avec le Turkménistan**

*Turkmenistan Airlines (Turkmenhowayollary)*, entreprise nationale de transport aérien, a exprimé dès 2004 le souhait d'ouvrir une ligne directe Paris-Achgabat. Cette ouverture a eu lieu le 20 décembre 2013.

Cette compagnie reste la seule à assurer des vols directs (et sans escale) entre les deux pays. En 2014, elle a proposé jusqu'à deux vols hebdomadaires sur cette ligne : sur les huit premiers mois de l'année, ce sont environ 5 000 passagers qui l'ont empruntée.

Le trafic de fret entre les deux pays reste très irrégulier, approchant les 3 000 tonnes en 2009, mais seulement 600 tonnes en 2011, principalement depuis les aéroports de Châteauroux-Déols et Châlons-Vatry.

## 2. Un trafic cependant limité

Le potentiel de croissance de la ligne Paris-Achgabat est relativement faible aujourd'hui car, si l'ouverture d'un service direct a permis de capter une partie de la clientèle qui transitait *via* la Turquie ou l'Allemagne, celle-ci est quantitativement modeste (environ 2 000 passagers annuellement).

La compagnie nationale turkmène dessert par ailleurs, dans l'Union européenne, Londres, Birmingham et Francfort. Le principal marché européen avec le Turkménistan se situe au Royaume-Uni, où la communauté sikhe utilise les services de la compagnie turkmène pour se rendre en Inde *via* une escale à Achgabat, avec plus de 90 000 passagers transportés par an. Le marché avec l'Allemagne est plus faible, estimé à un peu plus de 10 000 passagers par an.

Aucune compagnie française ne dessert actuellement le Turkménistan, ni ne projette de le faire à moyen terme.

## 3. L'enjeu des droits de survol

Un autre enjeu est celui des droits de survol. C'est sur ce point principalement que les intérêts industriels français sont directement concernés par le présent accord : pour ses dessertes en Asie du sud-est (plusieurs par jour), *Air France* est intéressé à pouvoir survoler le territoire turkmène ; or, la compagnie a dû, par le passé, faire face à des décisions coûteuses du Turkménistan de lui fermer l'accès à son espace aérien.

Sur ce point, le présent accord a le mérite de garantir le libre survol du territoire turkmène par les compagnies françaises (voir *infra*).

Il faut enfin signaler un enjeu économique connexe mais déterminant dans notre commerce extérieur, celui des ventes éventuelles d'avions. Sur ce point, les perspectives semblent limitées avec le Turkménistan : *Turkmenistan Airlines* est équipé exclusivement de *Boeing*. *Airbus* et *ATR* ont néanmoins soumis des offres commerciales à cette compagnie au cours des dernières années, mais avec des espérances limitées vu la taille de sa flotte et son choix technique en faveur de *Boeing*.

## B. UN ACCORD QUI S'INSCRIT DANS LE CADRE DE LA CONVENTION DE CHICAGO DE 1944

Par sa nature, l'aviation commerciale présente des points communs avec des activités telles que la diffusion de médias audiovisuels ou la téléphonie mobile : il s'agit d'activités économiques qui ont vocation à s'exercer dans un cadre concurrentiel, mais qui sont nécessairement fortement régulées par la puissance publique, car fondées sur le partage d'une « ressource » limitée – les fréquences de diffusion dans certains cas, les créneaux de vol dans le cas présent.

De plus, dans le cas de l'aviation civile, d'évidentes considérations de sécurité justifient un contrôle particulier des États.

C'est donc dans un cadre fortement réglementé par et entre les États que le transport aérien s'est développé. Le système très dense d'accords bilatéraux fixant le cadre juridique des services internationaux de transport aérien résulte de l'application de la Convention relative à l'aviation civile internationale, dite de Chicago, du 7 décembre 1944 : ce texte reconnaît aux États la souveraineté sur leur espace aérien et soumet donc les services de transport aérien à un régime d'autorisation étatique.

### **1. Un accord passé au niveau national dans un domaine de plus en plus communautarisé**

Le présent accord appartient donc à une catégorie très classique d'accords interétatiques.

S'agissant d'un accord passé par un État membre de l'Union européenne, il faut cependant signaler qu'il trouve place dans un domaine où l'Union affirme de plus en plus sa compétence aux dépens des États.

Depuis des arrêts rendus par la Cour de justice des Communautés européennes le 5 novembre 2002, relatifs à des accords bilatéraux concernant certains États membres et les États-Unis, les accords passés par les États membres doivent respecter certaines règles européennes, telles que l'ouverture potentielle des droits de transport aériens à toutes les entreprises européennes (et pas seulement à leurs entreprises nationales) ou la prohibition des clauses anti-concurrentielles (par exemple les ententes entre compagnies aériennes sur la fixation des tarifs ou la détermination des capacités).

Suite à ces arrêts, une politique aérienne communautaire s'est mise en place : la Commission peut désormais être habilitée, au cas par cas, à négocier des accords aériens avec des pays tiers au nom de toute l'Union, ce qui a été le cas en 2003 vis-à-vis des États-Unis, et un règlement européen (n° 847/2004 du 29 avril 2004) encadre les accords bilatéraux que continuent par ailleurs à passer les États membres.

Toute une politique communautaire a été développée dans le domaine aérien en direction des pays de la « politique de voisinage », auxquels ont été proposés des accords visant, d'une part, à unifier le cadre juridique applicable aux services de transport aérien entre les États membres et ces pays, d'autre part, à mettre en place des « espaces aériens communs », notion européenne qui recouvre à la fois l'ouverture des marchés et l'harmonisation des réglementations applicables au transport aérien sur la base des normes européennes. On peut citer à ce titre l'Accord multilatéral sur la création d'un espace aérien commun européen signé en 2006 avec les pays européens non membres de l'Union (Islande, Norvège et pays des Balkans de l'ouest), ou encore ceux signés avec le Maroc (2006), la

Géorgie et la Jordanie (2010), la Moldavie (2012) et Israël (2013). Un accord a été paraphé avec l'Ukraine (2013) et le Conseil a d'ores et déjà autorisé la Commission à ouvrir des négociations avec l'Algérie, l'Azerbaïdjan, le Liban et la Tunisie. Par ailleurs, des accords au niveau de l'Union ont été signés avec des partenaires clés : les États-Unis (2007, avec un amendement en 2010) et le Canada (2009).

S'agissant des accords qui restent passés par les États membres, comme dans le cas présent, ils doivent inclure des clauses-type conformes au droit européen et leur conclusion est soumise à un régime de notification à la Commission européenne, qui peut s'y opposer. Cette procédure a naturellement été suivie dans le cas du présent accord, dont la conclusion a été autorisée par la Commission le 10 décembre 2012 <sup>(1)</sup>.

## **2. Un accord qui respecte pour l'essentiel un modèle bien établi**

D'après la base de données de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), le Turkménistan a déjà signé des accords aériens bilatéraux avec 11 autres pays, dont 4 membres de l'Union européenne (Allemagne, Autriche, Lettonie et Royaume-Uni).

Quant à la France, elle a des accords bilatéraux de même nature avec 110 États. En y ajoutant les accords passés par l'Union européenne, c'est avec 116 États que nos liaisons aériennes sont encadrées par un accord, dont, notamment, dans l'environnement géographique du Turkménistan, l'Azerbaïdjan, l'Iran, le Kazakhstan et la Russie. Soit dit en passant, au regard des débats concernant le Turkménistan, certains de ces États sont évidemment loin d'être des démocraties parfaites...

Il existe naturellement pour ce type d'accords très fréquents un « modèle » français et le présent accord en est très proche, sous réserve de quelques aménagements, notamment l'introduction d'un article 7 consacré à la « concurrence loyale », initiative prise par la France dans le contexte de réflexions alors en cours au niveau de l'Union européenne pour introduire une nouvelle clause-type sur ce sujet dans les accords bilatéraux signés par les États membres.

## **3. Les « libertés de l'air » concédées par l'accord**

Le cœur des accords relatifs aux services aériens est constitué par les droits que se reconnaissent mutuellement les signataires. Pour ce faire, il est établi une procédure de « désignation » mutuelle des transporteurs aériens autorisés, sous diverses conditions réglementaires – c'est l'objet de l'article 3 du présent accord –, auxquels des « droits » sont octroyés – c'est l'objet de l'article 2.

---

(1) Circa 1362/2012/FR-Turkménistan/23.11.12/no.out.

Ces droits sont traditionnellement qualifiés par référence aux « libertés de l'air » qui ont été nommées par plusieurs textes internationaux.

### LES LIBERTÉS DE L'AIR

*Première liberté de l'air* – droit ou privilège accordé par un État à un ou plusieurs autres États, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de survoler son territoire sans y atterrir.

*Deuxième liberté de l'air* – droit ou privilège accordé par un État à un ou plusieurs autres États, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, d'atterrir sur son territoire pour des raisons non commerciales.

*Troisième liberté de l'air* – droit ou privilège accordé par un État à un autre État, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de débarquer, dans le territoire du premier État, du trafic en provenance de l'État dont le transporteur a la nationalité.

*Quatrième liberté de l'air* – droit ou privilège accordé par un État à un autre État, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, d'embarquer, dans le territoire du premier État, du trafic à destination de l'État dont le transporteur a la nationalité.

*Cinquième liberté de l'air* – droit ou privilège accordé par un État à un autre État, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de débarquer et d'embarquer, dans le territoire du premier État, du trafic en provenance ou à destination d'un État tiers.

*Sixième liberté de l'air* – droit ou privilège, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de transporter, en passant par l'État dont le transporteur a la nationalité, du trafic entre deux autres États.

*Septième liberté de l'air* – droit ou privilège accordé par un État à un autre, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de transporter du trafic entre le territoire de l'État qui accorde ce droit ou privilège et un troisième État quelconque sans obligation d'inclure dans cette opération un point du territoire de l'État bénéficiaire, ce qui signifie qu'il n'est pas nécessaire que le service soit en correspondance avec un service ou soit un prolongement d'un service à destination ou en provenance de l'État dont le transporteur a la nationalité.

*Huitième liberté de l'air* – droit accordé par un État à un autre d'assurer un service entre deux points situés sur le territoire du premier État dans la continuité d'un vol international (cabotage).

*Neuvième liberté de l'air* – droit accordé par un État à un autre d'assurer un service entre deux points situés sur le territoire du premier État.

Dans les accords passés avec des pays qui, par leur population, leur richesse et leur taille géographique représentent des marchés majeurs, par exemple les États-Unis, l'obtention ou non de telle ou telle des libertés de l'air recouvre des enjeux économiques considérables pour les compagnies aériennes. Ce n'est naturellement pas le cas pour le présent accord, dont les enjeux économiques sont limités.

À son article 2, l'accord ouvre les droits correspondant aux quatre premières libertés de l'air : droits de survol du territoire, d'escale non commerciale (technique), de débarquement et d'embarquement de passagers et de fret depuis et vers l'autre pays concerné par l'accord bilatéral. Plus précisément,

en vertu de l'article 2 précité et du « tableau des routes » annexé au présent accord, les compagnies désignées par les autorités françaises pourront desservir Achgabat et/ou un autre point au Turkménistan (au libre choix de la France), depuis tous points en France, *via* tous points intermédiaires, et, au-delà, vers tous points. Des droits symétriques sont accordés aux compagnies désignées par les autorités turkmènes.

Le § 3 de l'article 2 exclut en revanche explicitement les droits de 8<sup>ème</sup> et de 9<sup>ème</sup> libertés, dits de cabotage, c'est-à-dire la possibilité d'embarquer ou de débarquer des passagers qui feraient uniquement un vol sur un segment de la route aérienne intérieur à l'autre État : par exemple, une compagnie turkmène exploitant la ligne Achgabat-Paris aurait le droit de faire escale à Lyon pour y débarquer des passagers venant d'Achgabat, mais ne pourrait pas en embarquer juste pour le segment Lyon-Paris.

Enfin, le présent accord ne traite pas des droits de 5<sup>ème</sup>, 6<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> libertés, concernant les relations aériennes avec des pays tiers (ces droits ne sont pas exclus : une entente ultérieure entre les autorités aéronautiques des deux pays pourrait les ouvrir).

Globalement, les droits ouverts par le présent accord sont les mêmes que ceux figurant dans les accords aériens de la France avec les autres pays d'Asie centrale et du Caucase.

#### **4. Les principes de concurrence équitable**

Le transport aérien étant une activité commerciale concurrentielle nécessairement exercée dans le cadre d'autorisations données par la puissance publique (autorisation des routes et attribution de créneaux de vol), des engagements de principe doivent être pris pour le respect des principes de la concurrence.

C'est pourquoi, à l'article 5 du présent accord, les autorités des deux pays s'engagent à faire en sorte que les compagnies de l'un et de l'autre qui exploiteraient une ligne France-Turkménistan « *disposent de possibilités équitables et égales de concurrence* ». Ils conviennent notamment de veiller à ce que l'offre de vols soit « *en rapport étroit avec la demande de transport* » et permette un « *coefficient de remplissage raisonnable* ».

À l'article 7, les parties « *reconnaissent que la création d'un environnement de concurrence loyale pour l'exploitation des services aériens constitue un objectif commun. Elles reconnaissent que des pratiques de concurrence loyale (...) ont le plus de chances de s'instaurer si [les] entreprises de transport aérien exploitent leurs activités sur une base totalement commerciale et ne bénéficient pas de subventions publiques* ». Est également mis en avant « *l'accès équitable et non discriminatoire aux installations et services aéroportuaires et aux systèmes informatisés de réservation* ».

## 5. La prise en compte des enjeux sécuritaires

L'article 9 du présent accord établit, comme il est de coutume dans les accords de ce type, des procédures d'inspection des avions au sol (pendant leurs escales sur le territoire de l'autre pays) et de vérification de leurs documents et de ceux des équipages. Des consultations entre autorités aéronautiques des deux pays pourront aussi être demandées à tout moment sur les normes de sécurité. Celles-ci doivent être appréciées au regard des « normes minimales » instituées en application de la convention de Chicago, c'est-à-dire des règles édictées par l'OACI. Ces procédures pourront, le cas échéant, déboucher sur la remise en cause des autorisations de vol accordées.

Parallèlement, l'article 19 traite de la « *sûreté de l'aviation* », c'est-à-dire de la protection contre les actes délictueux et criminels tels que ceux de terrorisme : les parties s'y engagent notamment à se conformer à un certain nombre d'accords internationaux en la matière et plus généralement à appliquer les « *mesures appropriées* » de protection et d'inspection.

Les autorisations de vol accordées aux compagnies pourront être refusées ou suspendues, voire révoquées, en vertu des articles 3 et 4 du présent accord, en cas d'absence d'exercice d'un « *contrôle réglementaire effectif* » par les administrations compétentes et de non-respect des normes prévues aux articles 9 et 19 précités.

D'après les informations transmises à votre rapporteure par les administrations compétentes, il est à noter que, depuis la mise en place par *Turkmenistan Airlines* de vols vers Paris, aucune inspection n'a révélé des manquements mettant en danger la sécurité des vols. Au niveau européen, cette compagnie ne fait l'objet d'aucune restriction de services pour des motifs de sécurité. On peut rappeler que, si des doutes sérieux émergeaient sur le dispositif de contrôle et de délivrance de brevets et de certifications du Turkménistan, les compagnies turkmènes pourraient être placées par le comité de sécurité aérienne de l'Union européenne sur la « liste noire » des compagnies aériennes, ce qui les exclurait *de facto* de l'espace aérien communautaire.

\*

La partie turkmène a confirmé, par note verbale du 3 décembre 2013, avoir achevé les procédures internes nécessaires à l'entrée en vigueur du présent accord, en vertu d'un décret présidentiel du 15 novembre 2013.

Comme le présent projet de loi a été voté par le Sénat le 6 novembre 2014, il ne manque plus que le vote de l'Assemblée nationale pour achever les procédures internes de ratification et permettre l'entrée en vigueur de l'accord.



## V. CONCLUSION : POURQUOI RATIFIER CES ACCORDS ?

On l'a vu, le Turkménistan est engagé dans la voie de réformes économiques et politiques, mais, d'une part, ces réformes ne constituent qu'un début d'ouverture et de démocratisation, d'autre part, leur application effective demande à être vérifiée.

Votre rapporteure vous invite pourtant à adopter, non seulement le projet de loi concernant l'accord sur les services aériens – accord, on l'a vu, dont la portée est très spécifique et qu'il est nécessaire de passer avec tout pays avec lequel nous avons des liaisons aériennes –, mais aussi le projet concernant l'accord de partenariat et de coopération avec le Turkménistan, bien que les enjeux politiques de ce dernier soient évidemment plus délicats.

### A. DES ENJEUX STRATÉGIQUES ET ÉCONOMIQUES À NE PAS SURÉVALUER

Une première série d'arguments en faveur de la ratification de l'APC sont ceux de la « diplomatie économique » et plus généralement de la *realpolitik* : à l'heure où nous avons, du fait de la crise en Ukraine, des relations plus difficiles avec la Russie, principal fournisseur extérieur d'hydrocarbures de l'Union européenne, pouvons-nous négliger une opportunité de diversification de nos approvisionnements ? Ne devons-nous pas renforcer nos liens avec les pays qui, dans l'espace post-soviétique, privilégient des approches distancées vis-à-vis de la Russie, ce qui est le cas du Turkménistan neutre ? Nos entreprises ne doivent-elles pas être soutenues par tous les moyens par notre diplomatie pour s'implanter dans un pays qui semble détenir 9 % des réserves mondiales de gaz naturel ?

Le poids à donner à ces arguments ne doit pas être surestimé, pour deux raisons.

- La première est que la portée de la ratification et de l'entrée en vigueur d'un accord tel que celui que nous examinons est probablement assez limitée sur les flux économiques.

Des accords de partenariat et de coopération européens sont en vigueur avec les autres États d'Asie centrale ; avec le Turkménistan, un accord commercial intérimaire est en application. Par ailleurs, il est vrai que les échanges de l'Union avec l'Asie centrale et en particulier le Turkménistan ont augmenté depuis l'entrée en vigueur de ces différents accords. Cependant, vu la structure de ces échanges, peu diversifiés, il n'est pas évident que l'existence de ce type d'accords soit déterminante quant au niveau de ces échanges : ce qu'a à vendre le Turkménistan, ce sont des hydrocarbures, et sa capacité à les expédier en Europe dépend surtout des moyens de transport, en particulier des gazoducs, et éventuellement de tel ou tel gros contrat de livraison, plus que d'un accord commercial général. Dans

l'autre sens, l'Union européenne et la France en particulier vendent surtout au Turkménistan des biens d'équipement, notamment en lien avec l'exploitation des hydrocarbures, qui sont fabriqués par un nombre limité d'entreprises, généralement grandes, dans quelques pays, de sorte que là aussi l'impact propre d'un accord général doit être relativisé.

De même, le présent APC comprend certes un certain nombre d'engagements de nature à encourager l'implantation des entreprises européennes au Turkménistan (libre circulation des capitaux liés aux investissements directs, traitement non-discriminatoire, garantie de pouvoir employer des cadres expatriés, amélioration de la protection de la propriété intellectuelle...), mais l'enjeu est surtout de savoir comment ils seront appliqués. Pour le moment, on l'a vu, les entreprises françaises et européennes implantées au Turkménistan, finalement en nombre limité, sont pour l'essentiel des grandes entreprises très habituées à travailler à l'international en s'adaptant aux « spécificités » locales et, accord ou pas, il faudra probablement un long délai pour que le Turkménistan cesse d'être considéré comme un pays « difficile » et devienne un champ de prospection pour des entreprises moins grandes et moins internationalisées.

Bien sûr, le choix de ratifier ou non le présent APC, s'agissant de la France, aura un effet sur notre image au Turkménistan, pays où les décisions économiques sont plus centralisées que partout ailleurs et où il est donc essentiel d'avoir de bonnes relations avec le pouvoir politique. Mais, en même temps, cet effet sera sans doute moindre que celui de n'importe quel contact personnel à haut niveau, ceci valant aussi bien pour nos ministres que pour nos dirigeants d'entreprise, les rapports personnels étant extrêmement déterminants au Turkménistan.

- La deuxième raison pour laquelle il ne faut pas surévaluer les enjeux économique-stratégiques tient tout simplement au poids limité du Turkménistan, quoi qu'il en soit. Ce pays a sans doute un potentiel gazier énorme, mais encore largement inexploité – plus de 9 % des réserves, mais moins de 2 % de la production mondiale actuelle – ; son économie est encore assez fermée ; surtout, en admettant que la modernisation économique s'accélère, il restera toujours le problème de l'enclavement géographique, différence fondamentale avec un pays maritime comme le Qatar, par exemple. Il n'est pas acquis que le Turkménistan sera un jour prochain en mesure d'exporter massivement du gaz vers l'Europe, que ce soit *via* le gazoduc transcaspéen ou par un autre canal.

Par ailleurs, c'est un pays peu peuplé (moins de 6 millions d'habitants) qui ne représentera sans doute jamais, aussi dynamique que soit son économie, un marché majeur. Actuellement, son PIB total représente l'équivalent de seulement 1,6 % du PIB français (d'après les données pour 2014 au taux de change effectif) et, comme on l'a vu, il pèse à peine 0,1 % dans le commerce extracommunautaire de l'Union européenne et à peine 0,04 % dans les exportations françaises...

## **B. UN TRAITEMENT D'ÉQUITÉ PRAGMATIQUE POUR LE TURKMÉNISTAN DANS SA RÉGION**

Ce n'est donc pas pour des raisons économiques que votre rapporteure considère que la France doit ratifier les deux accords qui sont l'objet du présent rapport, mais, d'abord, pour des raisons que l'on pourrait dire d'équité pragmatique.

L'Union européenne a signé avec les autres républiques d'Asie centrale des accords de partenariat et de coopération de même nature, qui ont tous été dûment ratifiés et sont entrés en application :

– les accords signés avec le Kazakhstan (23 janvier 1995), le Kirghizstan (9 février 1995) et l'Ouzbékistan (21 juin 1996) sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1999 ;

– celui avec le Tadjikistan a été signé le 11 octobre 2004 et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010 ;

– de plus, il faut signaler qu'un nouveau partenariat renforcé avec le Kazakhstan vient d'être paraphé le 20 janvier 2015.

Tous ces accords comportent des clauses relatives au respect des droits fondamentaux et à la démocratisation, ainsi que des dispositions suspensives, dont il a été faiblement fait usage : seul l'accord avec l'Ouzbékistan a été suspendu d'octobre 2005 à novembre 2006.

Par ailleurs, s'agissant des services aériens, la France a conclu un accord de ce type avec le Kazakhstan.

Or, même si la situation est très diverse selon les pays, aucun d'entre eux ne constitue de toute évidence une démocratie parfaite.

Le Tadjikistan et le Kirghizstan se distinguent certes par un relatif pluralisme politique, mais aussi par leur tendance à l'instabilité et à la violence politique. Le premier a connu cinq années de guerre civile après son indépendance (1992-1997) et le second une série d'émeutes politiques et de révolutions qui sont souvent venues à bout du pouvoir en place, non sans avoir préalablement été réprimées dans le sang (2002, 2005 et 2010). Par ailleurs, divers abus restent fréquents dans ces pays, en particulier au Tadjikistan : répressions sanglantes (à Khorog en 2012), cas de torture, poursuites contre des journalistes ou des opposants sur des motifs considérés comme fallacieux par les défenseurs des droits de l'homme (le leader d'un mouvement d'opposition a notamment été condamné à 26 ans de prison en 2013)...

Le Kazakhstan et l'Ouzbékistan sont certes beaucoup plus stables, mais pas grâce à une démocratie bien huilée : leurs présidents actuels sont arrivés au pouvoir dans leurs républiques respectives avant la fin de l'URSS, comme l'était le président Nyazov, et ont été depuis un quart de siècle systématiquement réélus

(l'un et l'autre une fois de plus tout récemment, au cours de ce printemps 2015) avec des scores « soviétiques » d'au moins 90 % (lors des derniers scrutins, organisés il y a quelques semaines, le président de l'Ouzbékistan a recueilli 90,4 % des suffrages et son homologue du Kazakhstan 97,7 %), contre des candidats qui parfois appelaient à réélire le président sortant, donc à voter contre eux-mêmes ! Les répressions sanglantes de manifestations y existent aussi (à Andijan en Ouzbékistan en 2005, à Janaozen au Kazakhstan en 2011). Par ailleurs, les organisations de défense des droits de l'homme continuent à dénoncer les condamnations arbitraires d'opposants politiques en Ouzbékistan, les mauvais traitements, tortures et prolongations de peines qui leur sont infligés en prison.

Dans ce contexte, le Turkménistan a le mérite (relatif) d'avoir connu, après la mort du président Saparmurat Nyazov, une transition politique qui a été, sinon démocratique, du moins conduite pacifiquement en respectant les apparences de processus institutionnels normaux : ce n'est pas si fréquent dans la région !

Globalement, il n'est pas avéré, malheureusement, que la situation des droits fondamentaux soit réellement meilleure dans certains de ces pays d'Asie centrale qu'au Turkménistan, maintenant que celui-ci est engagé dans un processus de réformes qui l'a au moins ramené vers une certaine « normalité » dans sa zone, après les dérives exceptionnelles des premières années d'indépendance. Est-il dès lors légitime de refuser à ce pays l'entrée en vigueur d'un accord de partenariat peu différent, y compris dans ses clauses politiques, de ceux mis en œuvre depuis des années avec les pays voisins ?

### **C. UN PARI SUR LE DIALOGUE ET L'INSERTION DANS LES MÉCANISMES INTERNATIONAUX**

Faut-il accepter de ratifier avec un pays tel que le Turkménistan un APC dont l'article 2, on l'a vu, dispose que « *le respect de la démocratie et des droits fondamentaux de l'homme (...) inspire les politiques intérieures et extérieures des parties (...)* » ?

C'est la question des clauses de conditionnalité sur les droits de l'homme qui est posée. Ne pas faire figurer ce type de stipulations dans les accords internationaux serait sans doute plus « facile » et arrangerait d'ailleurs de nombreux partenaires de l'Union européenne, mais celle-ci est, à juste titre, attachée à ce que ses accords globaux en comportent. Il reste après, naturellement, à trouver une position équilibrée et équitable dans leur mise en œuvre :

– une position équilibrée pour que ce type de dispositions facilite effectivement des avancées sur les droits – le plus haut niveau d'exigence est légitime en matière de droits de l'homme, mais en trouvant le moyen de le faire valoir sans rompre le dialogue ;

– une position équitable, de sorte que la conditionnalité sur les droits de l’homme ne soit pas appliquée à géométrie variable selon les partenaires.

Les principales ONG de défense des droits de l’homme appellent à ne pas ratifier le présent APC : cet accord étant un gage de respectabilité pour le Turkménistan, elles estiment que la menace de ne pas le ratifier est l’un des rares leviers dont la France dispose pour peser sur la question des droits de l’homme dans ce pays. Une éventuelle ratification devrait, selon elles, être conditionnée à la mise en œuvre préalable par le gouvernement turkmène de mesures beaucoup plus significatives de libéralisation que celles engagées jusqu’à maintenant <sup>(1)</sup>.

Cependant, la plupart des personnes rencontrées par votre rapporteure sont d’avis que le dialogue, dans le cadre de l’APC, serait une tactique plus efficace que le refus de le ratifier pour obtenir des progrès tangibles. À Bruxelles en particulier, votre rapporteure a rencontré des diplomates du Service européen d’action extérieure (SEAE), qui ont défendu leur action dans le cadre des accords de partenariat et de coopération existants, y compris avec des pays bien peu démocratiques, en expliquant que seul le dialogue était efficace.

Après une période d’isolement très grand et de dérive de son régime, le Turkménistan manifeste depuis quelques années une volonté de réforme, de modernisation et d’ouverture qui a été soulignée par l’ensemble des interlocuteurs institutionnels, à Paris comme à Bruxelles, de votre rapporteure.

Bien sûr, l’objectif principal des réformes engagées jusqu’à présent n’est peut-être pas l’établissement d’une démocratie pluraliste comme nous l’entendons, mais plutôt la poursuite du développement économique et social actuel, ce qui implique que le pays se dote d’un système juridique compatible avec l’activité normale des entreprises, d’élites formées à l’international, de travailleurs qualifiés et du cadre social et culturel qu’attendent ces nouvelles « classes moyennes ». De plus, il est clair qu’il y a souvent loin des annonces à la mise en œuvre effective des mesures. Pour autant, la volonté de réforme et d’ouverture est là. Les diplomates européens soulignent que les relations qu’ils ont avec les officiels turkmènes sont devenues moins difficiles, y compris sur les questions de droits de l’homme, qu’avec ceux de bien d’autres pays, notamment des voisins du Turkménistan.

---

(1) C’est notamment la position des responsables de la campagne « Prove they are Alive ! », lancée en 2013 par plusieurs ONG internationales à propos des disparitions forcées et des emprisonnements d’opposants dont on est sans nouvelles au Turkménistan. Dans un courrier adressé à votre rapporteure, ils estiment que « la commission des affaires étrangères devrait déclarer au gouvernement français qu’elle n’acceptera de voter le projet de loi que si le gouvernement turkmène met en œuvre les recommandations que le Parlement européen a déjà exposées, à savoir :

- « • Libérer les prisonniers politiques ;
- « • Lever les interdictions de voyage informelles sur les militants de droits humains et leurs proches ;
- « • Autoriser l’accès aux observateurs indépendants de droits humains dans le pays ;
- « • Instituer les libertés civiles, y compris pour les organisations non gouvernementales ;
- « • Mettre en œuvre des réformes dans tous les domaines et à tous les niveaux de l’administration. »

Actuellement, ces échanges bilatéraux Union-Turkménistan trouvent place dans un ensemble limité de cadres institutionnels :

– une commission mixte sur les questions commerciales établie par l'accord commercial intérimaire en vigueur ;

– le dialogue annuel sur les droits de l'homme ;

– les programmes bilatéraux de coopération européenne – mais ce canal de contact est en passe de disparaître, le niveau de richesses atteint par le Turkménistan devant prochainement le faire sortir des pays bénéficiaires de ces actions ;

– la participation du Turkménistan à quelques programmes de coopération européenne à vocation régionale, comme l'Initiative de l'Union européenne pour l'État de droit en Asie centrale.

Comme on l'a vu, l'entrée en vigueur du présent APC permettrait d'établir des coopérations dans de nombreux autres domaines, coiffées au niveau politique par un conseil de coopération à vocation générale et se réunissant au niveau ministériel. Cela ouvrirait donc, dans cette optique, la possibilité de diffuser beaucoup plus largement, dans toutes les administrations notamment, les conceptions et les bonnes pratiques européennes, ce qui est une manière indirecte de promouvoir l'ouverture et la démocratie.

S'efforcer de progresser sur tous les terrains, dont celui des droits de l'homme, par un dialogue concret mais prudent, utilisant parfois des voies détournées, voire par l'effet de la présence économique (entreprises), n'est pas toujours très satisfaisant, mais donne peut-être plus de résultats que les positions frontales.

Cette conception est bien synthétisée dans un article récemment publié par un diplomate spécialiste des droits de l'homme, qui est aussi un expert du Turkménistan, M. Jean-Baptiste Jeangène Vilmer<sup>(1)</sup> : parmi ses préconisations pour l'évolution de la politique française des droits de l'homme, on trouve notamment celle de « *justifier notre présence dans des pays autoritaires ou la réception de certains dirigeants en répondant aux ONG – d'autant plus attentives aux relations avec les dictatures depuis que le commerce extérieur a rejoint les affaires étrangères – que l'absence de relation serait contreproductive. D'abord, parce que cela renforcerait leur isolement, qui leur permet d'agir en toute impunité : les liens sont des leviers. Ensuite, parce que les entreprises étrangères contribuent au développement du pays. Elles peuvent en effet faciliter l'accès à l'éducation, réduire l'opacité financière – car l'État hôte est contraint de donner des informations aux entrepreneurs –, véhiculer des valeurs et des normes, etc. Il faut également prendre au mot les dirigeants autoritaires qui développent un discours légaliste pour les confronter à leurs propres contradictions en matière de*

---

(1) Dans la revue *Études*, mars 2015, « *La fin des droits de l'homme ?* ».

*droits de l'homme. Développer un dialogue critique non seulement accusatoire mais aussi incitatif, mettant en évidence les avantages pragmatiques du respect des droits comme, par exemple, l'attraction des investisseurs internationaux ».*

C'est ce dialogue pragmatique et plus incitatif qu'accusatoire qu'il est proposé de développer dans le cadre du présent APC, qu'il convient donc de ratifier, de même naturellement que l'accord sur les services aériens, au contenu beaucoup plus ciblé et technique.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission examine le présent projet de loi au cours de sa séance du mardi 19 mai 2015, à 16h30.

Après l'exposé de la rapporteure, un débat a lieu.

**Mme la présidente Élisabeth Guigou.** Merci pour ce rapport sans concessions qui nous donne un compte-rendu fidèle des auditions qui ont été menées et une vue très claire du choix à faire. Je soutiens votre position.

**M. Axel Poniatowski.** Je souhaite féliciter la rapporteure pour la clarté de son exposé. Elle a bien mis en valeur tous les aboutissants aussi bien politiques que plus largement économiques.

Effectivement, il y a cinq ans, la commission, sur ma proposition, avait refusé de ratifier ce projet de loi dans les circonstances que vous avez rappelées : sur les trois personnes mises en détention à l'époque, une était déjà décédée et nous n'avions pas connaissance du sort réservé aux deux autres, à savoir s'ils étaient toujours en vie ou non. Sous ma présidence, c'est le seul texte que la commission n'a pas adopté.

Vous avez rappelé ce qu'il était advenu des deux autres prisonniers qui ont purgé leur peine et ont été libérés en 2013. Aujourd'hui je pense qu'il faut ratifier ce projet de loi, même si le Turkménistan reste un pays extrêmement autoritaire. Je ne suis pas tout à fait sur votre ligne qui consiste à dire qu'il faut ratifier ce projet de loi pour des raisons d'équité. Si on parlait de ce principe-là, il faudrait ratifier tous les accords, notamment avec les voisins de ce pays, au seul motif de l'équité au fur et à mesure. Il ne faut pas se cacher derrière un voile, il me semble que le seul motif pour ratifier cet accord est celui des raisons économiques, non pas à court terme, où il y a encore peu à attendre, mais à long terme. Je vous propose donc d'approuver ce projet de loi pour des raisons d'équité dans le pragmatisme.

**M. Jean-Paul Bacquet.** Je félicite notre rapporteure pour son excellent travail, sans partager ses arguments. Pour ma part, je vais voter ce texte pour des raisons économiques, et uniquement pour des raisons économiques, ce que j'assume pleinement. Nous avons actuellement des échanges avec des régimes qui sont aussi « démocratiques » que le Turkménistan et on ne se pose pas ces questions.

Je regrette aussi parfois que l'on impose des sanctions à des pays qui ont un fonctionnement démocratique un peu plus élaboré que celui du Turkménistan, je pense à la Russie en particulier. Nous ne faisons que nous aligner sur les États-

Unis et j'aimerais bien qu'en la matière nous ayons le même courage que celui que vous nous incitez à prendre pour le Turkménistan.

**M. François Rochebloine.** Je salue le travail important qui a été effectué. Je suis néanmoins surpris, connaissant l'attachement de la rapporteure aux droits de l'homme. Certes, l'économie a une part importante. Mais il y a des valeurs à défendre. Les droits de l'homme sont bafoués, dans ce pays comme dans d'autres.

Je ne vois pas d'évolution par rapport à il y a cinq ans lorsque nous avons refusé de ratifier cet accord, sauf les enjeux économiques. Je reprends les classements que vous avez donnés : 169<sup>ème</sup> sur 174 en matière de corruption, 178<sup>ème</sup> sur 180 selon *Reporters sans frontières*. C'est presque l'Azerbaïdjan. Il n'y a aucune évolution. Quand je vois les sanctions prises à l'encontre de la Russie, qui pénalisent les entreprises françaises, je ne comprends pas qu'on ratifie un tel accord de partenariat avec le Turkménistan. La France et le Royaume-Uni n'ont pas ratifié cet accord. Si le Royaume-Uni ne le fait toujours pas, on peut s'interroger sur l'opportunité de le faire. Les ONG nous invitent à ne pas le voter, comme vous l'avez dit.

Je n'ai rien contre le Turkménistan mais il faut que les droits de l'homme soient respectés. Je voterai donc l'accord sur les services aériens, mais pas l'accord de partenariat et de coopération.

Par ailleurs, vous avez parlé de 400 Français présents au Turkménistan : y a-t-il une école française et une Alliance française ?

**M. Thierry Mariani.** Je me suis rendu deux fois au Turkménistan ces six derniers mois. J'ai participé à une séance de formation des parlementaires à la demande du régime et en accord avec l'OSCE. Je rappelle que je suis représentant de l'Assemblée nationale à l'OSCE.

Le régime progresse, même s'il n'est pas idéal. Tout d'abord, sur le plan du droit des femmes, on constate des progrès : la proportion de femmes parlementaires est supérieure à celle de la France et de vrais efforts sont faits dans ce pays musulman modéré. Ensuite, il y a des efforts pour établir un cadre démocratique. Il y a un parlement, dont le siège a été construit par Bouygues, avec aujourd'hui trois partis qui, s'ils sont un soutien au gouvernement, permettent un embryon de débats. Lors de ma présence le 15 avril dernier, notre ambassadeur m'a fait part de l'autorisation qui lui avait été donnée de visiter une prison de femme. Il existe une vraie volonté de travailler avec l'OSCE. J'ai rencontré la principale ONG qui est le Croissant rouge, il est vrai très proche du pouvoir car dirigée par la sœur du Président. Mais il y a une volonté de s'ouvrir.

Combien de centaines de kilomètres de frontières le Turkménistan partage-t-il avec l'Afghanistan, dont on ne sait pas comment il évoluera ? Veut-on un pays stable ou un pays fragile qui pourrait évoluer de manière dangereuse ? C'est un pays qui a choisi comme statut la neutralité et la première chose qu'ils vous montrent est le symbole du glaive coincé.

De plus, les intérêts économiques français sont importants. Le ministre français des affaires étrangères doit rencontrer son homologue turkmène. Notre ambassade à Achkhabad est dynamique, même si ce sera la troisième dans les cinq pays de la région à passer en format réduit.

Que l'on ne me fasse pas dire ce que je n'ai pas dit. Le Turkménistan n'est pas un modèle, mais des efforts sont faits. Je voterai ce projet de loi.

**Mme Valérie Fourneyron, rapporteure.** Le fait est que les intérêts économiques à court terme ne sont pas majeurs. Concernant l'argumentation sur le principe d'équité et le risque de dérive, je signale que l'Union européenne n'a pas signé d'accords de partenariat et de coopération avec tous les pays. Pour ce qui est de la présence française, il y a un Institut français et l'école Bouygues d'Achgabat.

La situation géographique est évidemment un élément important. Il y a 750 kilomètres de frontières avec l'Afghanistan et Achgabat est à 20 kilomètre de l'Iran. Ensuite, ce qui joue aussi, c'est l'histoire depuis 1991 du Turkménistan, qui a toujours été considéré par ses voisins comme une « brebis galeuse », un « moins que rien », comme des connaisseurs du pays l'ont expliqué : cela a une incidence sur la politique du pays.

Aujourd'hui ce pays évolue réellement.

**M. François Rochebloine.** Madame la présidente a évoqué en début de réunion les nouvelles dispositions relatives à la publicité des travaux. Il est important effectivement que la presse puisse entendre ce que chacun dit et qu'il assume ses positions, comme le disait Pierre Lellouche lors du bureau de la commission. C'est bien ainsi. Cela permet d'être soi-même.

**Mme la Présidente Élisabeth Guigou.** Nous l'étions déjà et le serons encore plus ! Nous nous sommes toujours déterminés dans cette commission sur la base de convictions, avec des choix qui ne sont pas toujours faciles à faire.

Valérie Fourneyron a bien expliqué les éléments pour et contre la ratification. On peut comprendre que de nombreuses ONG y soient opposées. C'est leur rôle et elles alertent parce qu'il est toujours difficile d'évaluer les progrès. Mais je rejoins la rapporteure car nous avons intérêt à ratifier cet accord. Il y a des intérêts économiques, même s'ils ne sont pas colossaux, et surtout je suis sensible à l'argument selon lequel avec cet accord il existera une instance de dialogue politique qui fait aujourd'hui défaut entre l'Union européenne, les États membres et le Turkménistan. Ce sera un outil pour inciter le pays à continuer dans la voie qu'il a amorcée, certes imparfaite et qui prendra plusieurs années. Nous avons intérêt à désenclaver ce pays et à accompagner ses évolutions, certes timides mais réelles.

Suivant l'avis de la rapporteure, la commission *adopte* sans modification les projets de loi (n° 783 et n° 2346).



**ANNEXE N° 1 :  
TEXTES ADOPTÉS PAR LA COMMISSION**

**Article unique**

Est autorisée la ratification de l'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 (ensemble cinq annexes, un protocole et un acte final), signé à Bruxelles le 25 mai 1998 et dont le texte est annexé à la présente loi.

\*

**Article unique**

Est autorisée la ratification de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Turkménistan relatif aux services aériens (ensemble une annexe), signé à Achgabat le 2 mars 2013 et dont le texte est annexé à la présente loi.



## ANNEXE N° 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE

À Bruxelles, le 2 février 2015 (par ordre chronologique) :

– Commission européenne, direction générale de la coopération internationale et du développement, direction « Asie, Asie centrale, Proche-Orient/Golfe et Pacifique » : **MM. Pierre Amilhat**, directeur, et **Mario Ronconi**, directeur adjoint

– Service européen d’action extérieure, département « droits de l’homme et démocratie » : **M. Silvio Gonzato**, directeur, et **Mme Élisabeth Tison**, chef de la division « stratégie des droits de l’homme et mise en œuvre »

– Représentation permanente de la France auprès de l’Union européenne : **Mme Caroline Vinot**, conseillère chargée de l’Europe orientale et de l’Asie centrale

– Service européen d’action extérieure, division « Asie centrale » : **M. Luc Véron**, chef adjoint, et **Mme Héliène Habart**, rédactrice « Turkménistan »

– Parlement européen : **Mme Heidi Autala**, députée (Finlande, vice-présidente du groupe des Verts), ancienne présidente de la sous-commission des droits de l’homme (2009-2011), et **M. Paolo Bergamaschi**, conseiller du groupe des Verts pour les affaires étrangères

\*

À Paris (par ordre chronologique) :

– Dans le cadre d’une audition commune :

- **Mmes Geneviève Garrigos**, présidente d’*Amnesty International* France, et **Anne Castagnos-Sen**, responsable des relations extérieures,
- **M. Jean-Marie Fardeau**, directeur de *Human Right Watch* France, et **Mme Milena Kobler**, assistante

– **M. Patrick Pascal**, ambassadeur de France au Turkménistan

– **M. Pierre Morel**, ancien ambassadeur de France au Turkménistan (1992-1994), ancien représentant spécial de l’Union européenne pour l’Asie centrale (2006-2012)

– Dans le cadre d’une audition commune :

- **M. Gilles Vermot Desroches**, directeur du développement durable de *Schneider Electric*
- **Mme Nathalie Komatitsch**, déléguée Azerbaïdjan, Turkménistan, Tadjikistan pour *Total*, et **M. Francois Tribot-Laspière**, adjoint au directeur des affaires publiques France et ONG
- **M. Chrif Aït Ouali**, juriste chez *Lagardère Unlimited*, et **Mme Essenia Budina**, chef de projet