

Union européenne, voisinage oriental et coopération régionale : quel impact pour la Synergie de la mer Noire ?⁽¹⁾

Alors que les chefs d'Etat et de gouvernement européens s'apprêtent à entériner, sous présidence française, un nouveau projet ambitieux de coopération avec les pays de la rive Sud de la Méditerranée, la mer Noire s'impose comme le second bassin maritime fondamental pour l'Union européenne. Initiative proposée par la Commission européenne en avril 2007, la synergie de la mer Noire reflète l'importance stratégique que revêt pour l'Union le Sud-Est du continent après l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie. Cette synergie s'inscrit également dans le cadre de la "Neue Ostpolitik" souhaitée par la présidence allemande (à l'origine de l'initiative), qui entend donner une nouvelle impulsion aux politiques européennes à l'Est.

Si l'objectif global - la coopération régionale autour d'un bassin maritime - est similaire, le projet européen pour la mer Noire présente des différences significatives avec le partenariat euro-méditerranéen : son émergence comme objet de politique étrangère européenne est plus récente, les pays partenaires sont plus hétérogènes au regard de leur statut vis-à-vis de l'Union, enfin l'Union doit compter avec deux grandes puissances régionales, la Russie et la Turquie. C'est avant tout le caractère plus fragmenté de l'espace bordant la mer Noire qui ressort de la comparaison avec la Méditerranée. Dès lors, comment l'Union européenne peut-elle contribuer à la construction d'une région sur les rives de la mer Noire ?

Une dimension régionale inédite et indispensable dans la politique orientale de l'Union européenne

Depuis la création de la CEE, l'appui à la coopération ou à l'intégration régionale figure parmi les priorités de la politique extérieure européenne. Une partie significative des fonds européens d'assistance extérieure est consacrée à la coopération régionale ; celle-ci tient également une place centrale dans les grandes initiatives de politique étrangère européenne, comme en témoigne le partenariat euro-méditerranéen. Enfin, l'Union a tissé un dialogue régulier avec de nombreuses organisations ou forums régionaux à travers le monde (ainsi avec le Mercosur ou l'ASEM). Cet objectif d'appui à la coopération régionale se trouve donc au cœur de l'action extérieure européenne, mais, dans la mesure où il s'appuie sur l'expérience de la construction européenne, il est aussi étroitement lié au processus interne d'intégration.

Pourtant, la dimension régionale est longtemps restée absente des relations de l'UE avec l'ancien bloc communiste. Lorsqu'elle a noué des contacts officiels avec celui-ci à la fin des années 1980, la CEE a certes tenté de le faire au niveau régional, en établissant d'abord des liens avec son homologue, le CAEM. Cependant, si elle distingue immédiatement deux grands cadres régionaux (l'Europe centrale et l'ex-URSS), l'approche européenne après la chute du communisme est essentiellement bilatérale. A l'exception de la Conférence européenne, le processus d'élargissement aux pays d'Europe centrale repose sur des instruments bilatéraux : la mise en œuvre des critères de Copenhague est évaluée par la Commission pour chaque pays candidat, les négociations d'adhésion sont conduites sur un plan bilatéral. Dans l'ex-URSS, faute d'interlocuteur au niveau régional (la CEI étant rapidement considérée comme inopérante), l'Union

LA MER NOIRE ET SES PAYS LIMITOPHES



LA SYNERGIE DE LA MER NOIRE : PRINCIPAUX DOMAINES DE COOPÉRATION

- > Démocratie et bonne gouvernance
- > " Conflits gelés "
- > Gestion des mouvements de population
- > Energie
- > Transport
- > Environnement
- > Politique maritime
- > Pêche
- > Réseaux de recherche et d'enseignement

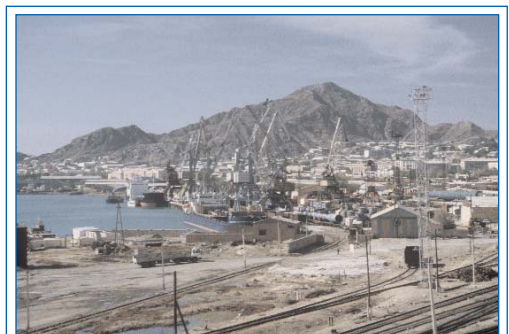
PAYS CIBLES DE LA SYNERGIE DE LA MER NOIRE*

- > Pays membres de l'UE : Grèce, Bulgarie, Roumanie
- > Pays candidat : Turquie
- > Pays inclus dans la politique de voisinage : Ukraine, Moldavie, Géorgie, Arménie, Azerbaïdjan
- > Partenaire stratégique : Russie

*Définition donnée par la Commission européenne, op.cit.

SÉLECTION BIBLIOGRAPHIQUE

- Commission européenne, *La synergie de la mer Noire - Une nouvelle initiative de coopération régionale*, communication au Conseil et au Parlement européen, COM (2007) 160 final, 11 avril 2007.
- Ronald Hatto, Odette Tomescu, " The EU and the Wider Black Sea Region: Challenges and Policy Options ", *GARNET Policy Brief* n°5, janvier 2008.
- Parlement européen, "Resolution on a Black Sea Regional Policy Approach", 17 janvier 2008.
- Fabrizio Tassinari, "A Synergy for Black Sea Regional Cooperation: Guidelines for an EU Initiative", *CEPS Policy Brief* n° 105, juin 2006.



Le port de Turkmenbashi

© Commission européenne

Le programme Traceca a engagé 1,5 méca au Turkménistan pour une étude de faisabilité et le plan d'un nouveau terminal de ferryboat à Turkmenbashi sur la mer Caspienne. Le port pourrait être reconstruit grâce à un prêt de la BERD de 50 millions de dollars. Ce port est indispensable au bon fonctionnement de la route Traceca.

négocie des accords de partenariat et coopération avec chacun des nouveaux Etats ; bien que ce cadre contractuel soit similaire pour l'ensemble des ex-Républiques, le contenu des accords et des programmes d'assistance est défini en fonction du degré d'avancement des réformes dans chaque pays et les initiatives régionales, à l'instar du programme interétatique pour la sûreté nucléaire, restent limitées. En plaçant le principe de différenciation au cœur de la politique de voisinage initiée au début des années 2000, la Commission européenne parachève cette logique bilatérale. Les relations avec chaque voisin progressent ainsi en fonction du rythme des réformes dans le pays concerné.

La synergie de la Mer noire, qui promeut une approche régionale, marque donc à la fois un tournant dans l'action européenne à l'Est et un alignement sur les méthodes classiques de la politique extérieure européenne :

“Ce dont nous avons besoin est une initiative (...) qui resserre l'attention politique sur la dimension régionale et dynamise les processus de coopération en cours. La mission essentielle de la synergie de la mer Noire serait donc de développer la coopération tant à l'intérieur de la région qu'entre celle-ci, dans son ensemble, et l'Union européenne.”⁽²⁾

Deux facteurs expliquent ce tournant.

Tout d'abord, en se rapprochant des rives de la mer Noire par l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie, l'Union devient véritablement un acteur central dans la région. Pôle d'attraction pour la plupart des pays riverains, partenaire stratégique pour la Russie, elle apparaît, en dépit de l'existence de nombreux cadres institutionnels autour du bassin de la mer Noire⁽³⁾, comme la seule organisation capable d'insuffler une dynamique de coopération à cette région.

Celle-ci est rendue d'autant plus indispensable par la prégnance des enjeux régionaux. L'énergie s'impose aujourd'hui comme un enjeu majeur dans le bassin de la mer Noire, zone de transit des hydrocarbures russes ou centrasiatiques vers l'Europe. La sécurité est l'autre élément déterminant le choix d'une approche régionale. Les conflits improprement appelés " gelés ", mais aussi l'immigration illégale et la criminalité organisée constituent autant de menaces pour la stabilité de la mer Noire et celle de l'UE dans son ensemble. Ce sont bien ces défis transnationaux que la synergie de la mer Noire veut contribuer à résoudre en appuyant la coopération régionale.

Construire une région : atouts et limites de la synergie de la mer Noire

Un an après sa création, il est trop tôt pour dresser un bilan de la Synergie de la mer Noire. On peut pourtant s'interroger sur l'efficacité et la pertinence du cadre régional et du modèle politique choisis par l'UE pour cette initiative.

Le modèle politique choisi pour la synergie s'inspire de la dimension septentrionale, mise en œuvre par l'Union européenne à l'initiative de la Finlande à la fin des années 1990. Cette initiative avait pour objectif de développer une interdépendance positive entre les pays riverains de la mer Baltique, qu'ils soient membres de l'Union, candidats ou partenaires. En d'autres termes, la dimension septentrionale s'attache à nouer des " solidarités de fait " dans différents domaines pour renforcer la stabilité autour d'un bassin maritime. Elle se veut un cadre régional complétant dans un espace donné les politiques bilatérales de l'Union avec chaque pays riverain, sans pour autant remplacer ces politiques. Ce modèle est sans doute pertinent pour la mer Noire, en raison de la diversité des pays impliqués et de leur hétérogénéité au regard des politiques européennes.

Cependant, deux interrogations subsistent quant à sa viabilité et à son efficacité.

■ Le cadre géographique retenu est-il pertinent ? Comme le soulignait Fernand Braudel, la Méditerranée est un espace commun, un trait d'union entre pays riverains, qui partagent une histoire millénaire d'échanges culturels, commerciaux ou de liens politiques. L'unité de la mer Noire est moins évidente. Dans cette région se sont succédées et entremêlées diverses influences et populations, qui font de cette zone une mosaïque culturelle, linguistique et religieuse partageant pourtant un passé grec, latin ou ottoman. Si la synergie de la mer Noire est appelée à devenir l'une des grandes politiques régionales de l'UE, aux côtés du partenariat euro-méditerranéen et de la dimension septentrionale, l'enjeu est de taille : il s'agit, selon les termes du Parlement européen, de " créer graduellement parmi les pays riverains un sentiment de responsabilité partagée "⁽⁴⁾, qui n'existe pas nécessairement aujourd'hui. Ce sentiment est d'autant moins présent que la région de la mer Noire est loin de constituer un cadre clos. La plupart des défis qui se posent aux pays côtiers impliquent d'autres régions. Cette connexion est évidente dans le cas de l'énergie : les hydrocarbures transitant par la mer Noire proviennent d'Asie centrale ou de Russie. Dès lors, il est fondamental pour l'Union de ne pas considérer cette synergie comme un cadre géographique limitatif et de bâtir des ponts avec ses autres initiatives dans les régions adjacentes. Les procédures de l'Instrument européen de voisinage, programme d'aide aux pays voisins en vigueur depuis 2007, le permettent ; l'expérience accumulée depuis les années 1990 dans des initiatives de transport (TRACECA) ou d'énergie (INOGATE) devrait servir de base pour associer plus étroitement les pays d'Asie centrale aux projets menés dans le cadre de la synergie de la mer Noire.

■ Le modèle politique choisi est-il efficace ? Bien plus que la Baltique dans les années 1990, la mer Noire représente un test pour la politique étrangère européenne et le soft power de l'Union. L'espace jouxtant la mer Noire est souvent considéré comme le théâtre où rivalisent d'influence une Union de plus en plus attractive et une Russie qui aurait une influence déstabilisatrice, que ce soit sur les conflits " gelés " ou dans le domaine énergétique⁽⁵⁾. La mer Noire est ainsi perçue comme une région où l'Union doit devenir plus active pour proposer un ancrage démocratique aux pays tournés vers l'Occident et pour diversifier ses voies d'approvisionnement énergétique en évitant la Russie. Une telle perception relève pourtant de la vision d'un " jeu à somme nulle " souvent reprochée à Moscou, selon laquelle tout gain d'influence russe serait négatif pour l'UE et vice-versa. De plus, cette vision centrée sur les intérêts européens autour de la mer Noire ignore l'existence d'autres solidarités régionales, ainsi les liens entre la Russie et l'Asie centrale. L'accord passé au mois de mars entre Moscou et les

producteurs d'hydrocarbures centrasiatiques (Kazakhstan, Ouzbékistan, Turkménistan)⁽⁶⁾, qui permet à la Russie de rester la seule voie viable d'exportation du gaz centrasiatique et prive le conduit Nabucco des ressources centrasiatiques, a mis en lumière le prix à payer pour le cloisonnement des politiques européennes.

Ainsi, si la mer Noire est incontestablement une région test pour la politique étrangère de l'UE, c'est bien en inventant des modes de coopération et en trouvant une articulation adéquate entre la nouvelle synergie, son partenariat stratégique avec Moscou et sa nouvelle relation avec l'Asie centrale que l'Union pourra être influente dans la région. Acteur fondamental pour la stabilité régionale, la Russie ne peut être isolée ou évitée, que ce soit pour l'approvisionnement énergétique ou la résolution des conflits gelés ; toute tentative en ce sens ne pourrait conduire qu'à une radicalisation de ses positions. Il reste à trouver la façon de l'associer, et sur ce plan l'expérience de la dimension septentrionale est décevante.

Par Laure DELCOUR, Directrice de recherche à l'IRIS

(1) Ce texte se fonde sur deux communications présentées l'une à la conférence GARNET (" Shaping the Post-Soviet Space, the EU, Region-Building and Interregionalism in CIS Countries", Bruxelles, avril 2008) et l'autre à la conférence IPSE/Ambassade de Roumanie en France (" La synergie de la mer Noire : l'Union européenne et la coopération régionale dans l'espace post-soviétique ", Paris, juin 2008).

(2) Commission européenne, La synergie de la mer Noire - Une nouvelle initiative de coopération régionale, communication au Conseil et au Parlement européen, COM (2007) 160 final, 11 avril 2007.

(3) Par exemple l'Organisation de Coopération Economique de la mer Noire, principale organisation régionale créée en 1992 ; le Forum de la mer Noire pour le Dialogue et le Partenariat ; mais aussi des initiatives plus restreintes, comme le GUAM-Organisation pour la Démocratie et le Développement ou la Communauté du Choix Démocratique, initiative ukraino-géorgienne.

(4) Parlement européen, résolution du 17 janvier 2008.

(5) Cf. l'analyse de Noëlle Lenoir, " La mer Noire, nouvelle frontière de l'Europe ", consultée sur

<http://www.fenetreurope.com/php/page.php?section=chroniques&id=0153> et celle de Ronald Hatto et Odette Tomescu, The EU and the Wider Black Sea Region : Challenges and Policy Options, GARNET Policy Brief n°5, janvier 2008.

(6) Voir à ce sujet la note de Lioubov Stoupnikova, " L'augmentation du prix de gaz naturel centrasiatique : quelles perspectives stratégiques pour la Russie ? ", Actualités Russie-CEI n°8, avril 2008.