

FONDATION
POUR
L'INNOVATION
POLITIQUE



JUILLET 2007

www.fondapol.org

DOCUMENT DE TRAVAIL

Pour une politique régionale de l'UE autour de la mer Noire

Andreas SCHOCKENHOFF

Membre du Bundestag,
vice-président du groupe parlementaire CDU-CSU

La politique de voisinage de l'Union, démesurément étendue du Sahara à la Caspienne, apparaît souvent abstraite, chiche et peu ambitieuse. En mer Noire, les Européens ne peuvent se satisfaire de laisser entièrement à d'autres le soin de régler les conflits et les échanges économiques entre les pays riverains avec lesquels ils ont depuis longtemps de solides attaches culturelles et économiques.

Plutôt que de traiter chaque État de la mer Noire comme un cas à part et selon un format juridique particulier à chaque fois (« partenariat stratégique » avec la Russie, « union douanière et stratégie de pré-adhésion » avec la Turquie, « plan de voisinage » avec l'Ukraine), Andreas Schockenhoff, nouveau membre du Conseil de surveillance de la Fondation, propose ici une approche régionale pragmatique, fondée sur des projets communs d'intérêt régional, gérée politiquement par un Conseil de la mer Noire.

Un tel projet est susceptible de donner plus de contenu à la coopération entre l'Union et les autres puissances incontournables de cette région – la Russie et la Turquie – avec qui elle a vocation à discuter d'égal à égal.

POUR UNE POLITIQUE RÉGIONALE DE L'UE AUTOUR DE LA MER NOIRE

3

Andreas Schockenhoff

Membre du Bundestag
vice-président du groupe parlementaire CDU-CSU

Depuis l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie en janvier 2007, l'Union européenne a une frontière extérieure commune avec les pays environnant la mer Noire. Par conséquent, les enjeux et le potentiel de cette région concernent l'UE plus directement encore qu'avant. D'importantes voies de transit traversent cette région, où le terrorisme et le crime organisé sont présents. De surcroît, la Transnistrie, l'Abkhazie, l'Ossétie du Sud et le Haut-Karabakh sont des foyers de conflits qui posent de redoutables défis à la sécurité et à la stabilité de l'Europe. Une simple politique de voisinage ne peut à elle seule permettre à l'UE de relever ces défis, ni de tirer parti de l'opportunité d'un renforcement de la coopération politique, économique et culturelle dans cette région.

L'UE doit impérativement compléter sa coopération bilatérale avec les pays de la région et le partenariat stratégique avec la Russie par une politique spécifique vis-à-vis de la mer Noire. Cette politique pourrait impliquer les États riverains – Bulgarie, Roumanie, Russie, Ukraine, Turquie, Géorgie –, la Moldavie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan et intéresser certains États membres de l'Union européenne.

L'Allemagne manifeste aujourd'hui d'autant plus d'intérêt pour une politique régionale de l'UE à l'égard de la mer Noire que d'une part l'un des objectifs de la politique étrangère de la Présidence allemande de l'UE au premier semestre 2007 a été de faire évoluer la politique de voisinage de l'UE, et que d'autre part la demande européenne en gaz naturel et en pétrole s'accroît.

À partir de l'Asie centrale et de la région caspienne, à travers le Caucase du Sud et la mer Noire, il est possible d'acheminer vers l'Union européenne des ressources énergétiques supplémentaires. Par ailleurs, une étroite coopération avec les États de la région est nécessaire pour combattre plus efficacement le crime organisé et le terrorisme dans cette région par laquelle transitent des stupéfiants, des armes et des êtres humains;

la région sert aussi de zone de repli et de recrutement pour les terroristes islamistes.

Ces enjeux constituent une priorité majeure de la politique de sécurité allemande et européenne. Ils seront poursuivis avec d'autant plus de succès que l'UE contribuera plus activement et plus efficacement à faire évoluer l'économie, la démocratie, les principes de l'État de droit et la société civile dans la région.

Les Européens ont tout intérêt à ce que les États non membres de l'UE, ou – à la différence de la Turquie et de la Russie – n'ayant pas de statut particulier auprès d'elle, se tournent néanmoins davantage vers elle. Sans soulever la question de leur appartenance à l'UE, une coopération régionale avec ces États de la mer Noire qui n'ont aucune perspective d'adhésion à l'UE peut constituer un signal fort leur signifiant qu'ils ne sont pas rejetés, mais au contraire associés aux divers secteurs de la politique de l'UE, et ce de manière plus étroite que ne le permettent les coopérations bilatérales (plans d'actions) dans le cadre de la politique de voisinage de l'UE.

Les États de la mer Noire sont-ils intéressés par une coopération régionale avec l'Union ?

On entend dire ici et là que les États de la mer Noire ne seraient guère intéressés par une politique de l'UE dans cette région, et qu'une telle politique risquerait de connaître le même sort que le processus de Barcelone avec les pays du pourtour méditerranéen. Notons pour commencer que la Bulgarie et la Roumanie, qui viennent d'adhérer à l'UE, réclament depuis longtemps déjà et avec insistance que l'UE affirme son rôle dans la région. Les deux nouveaux États membres ont d'ailleurs élaboré et soumis des propositions en ce sens¹.

1. La Roumanie a notamment été à l'origine du lancement en juin 2006 du Forum de la Mer Noire pour le partenariat et le dialogue, inspiré du modèle des États baltes.

La Turquie aussi, elle-même candidate à l'adhésion, accueille très favorablement les propositions visant à élaborer une politique régionale de l'UE autour de la mer Noire. Bien entendu, certains redoutent que le but d'une telle politique puisse être de se substituer à la perspective d'une appartenance pleine et entière à l'UE. Si l'on veut faire de la Turquie un partenaire actif et la rallier à la coopération dans la région de la mer Noire, il faut dissiper de telles craintes en rappelant le principe « *pacta sunt servanda* ». Les négociations restent ouvertes et doivent le rester.

Quant aux autres États non membres de l'UE (Russie exceptée), ils sont vivement intéressés par une coopération régionale visant à relever les défis transfrontaliers. À la différence de nombreux pays du Sud de la Méditerranée, leur volonté de coopération ne risque pas d'être affaiblie par l'accent qui serait mis par l'Union sur la démocratie, les principes de l'État de droit, la liberté de pensée, le respect des droits de l'homme et le renforcement de la société civile. Les États concernés ont d'ores et déjà contracté des obligations liées à leur appartenance au Conseil de l'Europe.

La politique régionale de l'UE dans la zone de la mer Noire compléterait le partenariat stratégique entre l'UE et la Russie, qui repose sur l'accord de partenariat et de coopération, sur les accords qui ont suivi ainsi que sur la politique des « quatre espaces² ». Sur la base de ces accords, l'UE devrait favoriser une participation active de la Russie dans cette coopération régionale approfondie dans la région de la mer Noire. La Russie manifeste un intérêt de principe pour une coopération qui concernerait l'économie et les infrastructures, la lutte contre le terrorisme et la criminalité, les questions de migration et la protection de l'environnement. Qui plus est, le « dialogue entre partenaires égaux » dans le cadre de la coopération régionale avec la Russie et de la « dimension septentrionale³ » s'est soldé par des résultats positifs et encourageants. La participation de la Russie est nécessaire pour parvenir à relever les défis de la région. Mais cette coopéra-

tion régionale ne saurait être suspendue à la seule volonté de la Russie de s'y impliquer.

Quelle politique régionale pour la mer Noire ?

La politique de l'UE vis-à-vis de la mer Noire devrait avoir non seulement un rôle de catalyseur mais aussi de ciment pour la coopération régionale entre des pays très diversement développés. Dans ce contexte, il faudrait avoir l'ambition de dépasser la politique actuelle de voisinage et d'étendre l'espace juridique de l'UE aux pays partenaires. On pourrait s'inspirer de la communauté énergétique établie avec les États des Balkans occidentaux, qui comprend la reprise de l'acquis énergétique et d'une partie de l'acquis environnemental, et vise à développer les infrastructures, en faisant le lien avec divers projets existants. Dans le secteur de l'énergie, cela voudrait concrètement dire renforcer le programme INOGATE de coopération internationale pour le transport du pétrole et du gaz à destination de l'Europe. Ce programme contribue depuis 1995 au développement des infrastructures servant à acheminer l'énergie du bassin de la mer Caspienne vers l'Europe occidentale, en passant par le Caucase du Sud. Il faudrait également poursuivre le processus de Bakou, qui vise depuis novembre 2004 à favoriser une intégration des marchés énergétiques régionaux autour de la mer Caspienne et de la mer Noire et à les intégrer au marché européen de l'énergie. Il y aurait également des enjeux de sécurité nucléaire.

Par ailleurs, il faudrait approfondir la coopération économique de la région. Il y a encore un gros potentiel de développement, notamment touristique. L'objectif devrait être de créer une vaste zone de libre-échange. L'ouverture de nouveaux grands axes de circulation serait une étape importante. Au-delà des projets déjà entérinés par les États riverains – anneau autoroutier autour de la mer Noire, amélioration de l'infrastructure portuaire et nouvelles liaisons par bacs assurant le transbordement de poids lourds –, il faudrait par exemple développer le programme TRACECA lancé en 1993, qui prévoit la construction d'une nouvelle Route de la soie reliant l'Asie centrale à l'Europe occidentale en passant par le Caucase. Un autre dossier prioritaire serait la protection de l'environnement, ou plus précisément sa réhabilitation, qui requiert impérativement une coopération transfrontalière. La mise en réseau de centres environnementaux régionaux serait un préalable nécessaire. L'objectif devrait consister à aligner les politiques environnementales des pays de la région sur les normes de l'UE.

2. Lors du sommet de Saint-Petersbourg, en mai 2003, la Russie et l'UE ont adopté une déclaration conjointe, convenant de renforcer leur coopération en vue de créer, à long terme et conformément aux dispositions de l'Accord de partenariat et de coopération (APC), quatre espaces communs : un espace économique, un espace de liberté, de sécurité et de justice, un espace de sécurité extérieure et un espace de recherche et d'éducation.

3. L'objectif de la dimension septentrionale, qui fait partie de la politique extérieure de l'Union européenne, est de renforcer la sécurité, la stabilité, la prospérité et le développement durable dans la région par la coopération et l'interdépendance positive entre la Russie, les États de la mer Baltique et l'UE.

Les programmes élaborés par l'UE afin de lutter contre l'immigration clandestine, le crime organisé, le trafic d'êtres humains, d'armes et de stupéfiants, le blanchiment d'argent et la criminalité économique devraient être étendus et déboucher sur une coopération transfrontalière étroite en matière policière et judiciaire. La coopération avec les institutions compétentes de l'UE devrait être étendue, en commençant par un renforcement du soutien technique et de la formation des systèmes policier et judiciaire des pays partenaires.

Un élément essentiel d'une politique régionale de l'UE à l'égard des pays de la mer Noire serait l'approfondissement de la coopération avec la société civile afin de consolider la démocratie, l'État de droit, l'éducation, les sciences, sans oublier la culture. Cela concerne aussi bien les échanges des pays entre eux qu'avec l'UE. Les relations entre les pays de la région seront d'autant plus solides et résistantes que les contacts et les rapports entre personnes de toutes conditions seront étendus et profonds. Il est fondamental pour l'UE de les promouvoir. Il faut donc réfléchir à un assouplissement progressif de la circulation des personnes et à un vaste programme de l'UE visant à faciliter les échanges entre sociétés civiles.

Une société civile forte et indépendante est un impératif pour mener à bien les processus de modernisation et de réforme qui s'imposent. Les acteurs concernés devraient pouvoir être impliqués dans l'étude des normes juridiques, du contrôle de leur mise en œuvre ou dans l'élaboration d'initiatives régionales visant à renforcer la coopération dans la région de la mer Noire. Ainsi, des séminaires proposés aux représentants du gouvernement et de la société civile sur des questions liées aux processus de réforme pourraient contribuer à établir un meilleur climat de confiance. Les fondations politiques des États membres peuvent jouer un rôle actif dans ce sens.

Dernier point à ne pas négliger, les États non membres de l'UE pourraient être intégrés dans la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Ainsi, il leur serait proposé de souscrire à des décisions de la PESC et – à longue échéance – de participer à des missions de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Si les États de la mer Noire ne prennent certes pas encore part au processus décisionnel de l'UE réservé aux États membres, ils pourraient être largement associés à la formulation de certaines décisions.

Tout cela montre qu'il ne s'agit pas simplement d'une coopération sectorielle sur certains sujets particuliers, mais d'une coopération régionale approfondie et élargie à toute la gamme de

défis que doivent conjointement affronter l'UE et les États riverains de la mer Noire.

Les fonds requis pour une telle coopération régionale sont si considérables que ni les États riverains ni l'UE ne peuvent les réunir. C'est pourquoi il conviendrait de mettre en place un réseau régional de financement dans le cadre duquel des organisations régionales et internationales telles que la Black Sea Trade and Development Bank à Thessalonique, la BERD, la BEI, la Banque mondiale ainsi que le FMI financeraient séparément certaines mesures, ou les cofinanceraient avec l'UE. Identifier des projets et arrêter des priorités permettrait non seulement de favoriser une meilleure compréhension du fonctionnement de l'UE, mais aussi de contribuer à une meilleure transparence et à développer un climat de confiance dans la région.

Quel cadre institutionnel ?

Le choix du cadre institutionnel adapté à une telle coopération dans la région de la mer Noire mérite réflexion. L'Organisation de coopération économique de la mer Noire (BSEC) a dans une certaine mesure contribué à la stabilisation de la région en réunissant régulièrement des représentants d'États dont les relations sont inexistantes ou suspendues en raison de conflits politiques et/ou territoriaux. Mais, jusqu'à présent, la BSEC ne s'est pas montrée efficace en tant qu'acteur politique, en partie à cause du maintien d'un système de prise de décision à l'unanimité. Il serait donc judicieux d'améliorer la capacité d'action et de décision de cette organisation même si cela est difficilement envisageable en raison des divergences d'intérêts des États participants.

Il semble plus réaliste de privilégier une approche ascendante et à géométrie variable consistant pour les États membres intéressés à s'accorder – avec le concours de l'UE – sur des projets concrets, qui seraient menés à chaque fois par un État spécifique. Cela impliquerait d'ailleurs de coopérer avec la BSEC et de profiter de son expérience déjà acquise.

L'étape suivante pourrait consister à établir un conseil UE-Mer Noire, composé des États participants mentionnés en introduction, qui – sur le modèle du Conseil de la Baltique et de ses sous-structures – pourrait assurer une fonction d'initiative et de coordination. Ce serait la meilleure façon pour l'UE d'engager une politique régionale à l'égard de la mer Noire.

Toutefois, approfondir la coopération dans la région de la mer Noire suppose d'être disposé à s'attaquer à des sujets brûlants. L'UE devra jouer un rôle de médiateur plus actif pour mettre fin *in statu quo* qui prolonge indéfiniment certains conflits.

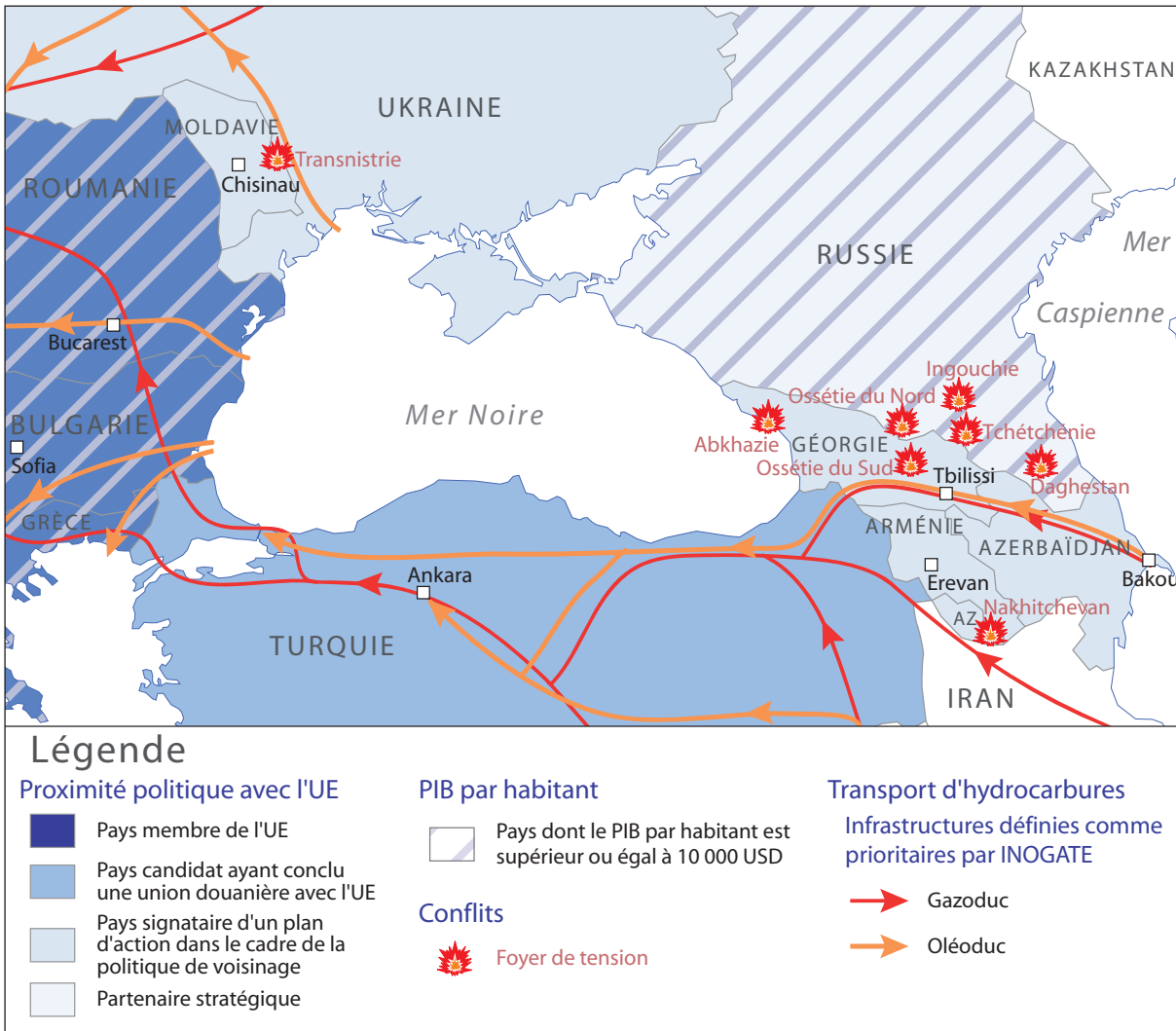
Elle devrait pour cela bénéficier de la confiance que lui accordent ceux qui sont impliqués dans ces conflits au nom précisément de la neutralité qu'elle a conservé jusqu'ici dans la région. La coopération pratiquée jusqu'ici entre l'UE et les États du Caucase du Sud montre que cette région manifeste un intérêt durable pour une implication plus importante de l'UE, en particulier sur ces questions délicates. Le fort engagement financier de l'Union – le plus grand bailleur de fonds de la région – doit se refléter aussi dans son rôle politique.

Les plans d'action de la politique bilatérale de voisinage ne peuvent pas remplacer les efforts nécessaires pour trouver une solution aux conflits régionaux. Mais ils sont susceptibles d'améliorer le contexte général et d'accompagner d'éventuels

règlements. En outre, l'UE devra appuyer encore davantage les efforts internationaux de résolution de certains conflits avec ses initiatives humanitaires et des mesures visant à restaurer la confiance.

Si l'Union doit jouer un rôle plus actif dans la région, une étroite concertation avec les États-Unis est nécessaire. Quant à la question des « conflits gelés », elle devrait être abordée plus intensément dans les pourparlers avec la Russie. La coopération visant à résoudre les conflits régionaux dans le voisinage commun est un élément essentiel du partenariat stratégique avec la Russie. L'UE ne doit pas cesser de le rappeler à la Russie, d'autant plus que la stabilité dans la région de la mer Noire est également un enjeu pour cette grande puissance.

MER NOIRE : LES ENJEUX STRATÉGIQUES D'UNE POLITIQUE RÉGIONALE



Sources : site du programme INOGATE (Interstate Oil and Gas Transport to Europe), www.inogate.org; Y. Lacoste, *Géopolitique*, Larousse, 2006; Central Intelligence Agency (CIA), *The World Factbook*, www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook, 2007; site de l'Union européenne, www.europa.eu

Réalisation : Benjamin Israël, Fondation pour l'innovation politique

