

# La nécessité d'une implication réfléchie de la communauté internationale

## Entretien avec...

### Thierry de Montbrial \*

#### \* Thierry de Montbrial

est le fondateur et le directeur général de l'Institut français des relations internationales (IFRI).

Il a récemment publié *Géographie politique* (PUF, 2006), *L'action et le système du monde* (PUF, 2008)

et *Vingt ans qui bouleversèrent le monde. De Berlin à Pékin* (Dunod, 2008) <sup>1</sup>.

**Questions internationales** – *On a parfois dit que le Caucase serait les Balkans du XXI<sup>e</sup> siècle – un espace fragmenté, à la jonction de plusieurs lignes de puissance, apparemment réduit à des querelles de voisinage, et qui apparaît soudainement comme redoutablement belligère. Dans la nouvelle donne géopolitique de l'après-guerre froide, quelle place, périphérique ou centrale, occupe le Caucase ?*

**Thierry de Montbrial** – Permettez-moi de souligner avant tout qu'il est fort à craindre que les Balkans du début du XXI<sup>e</sup> siècle soient très proches de ceux du XIX<sup>e</sup> ou du XX<sup>e</sup> siècle. J'entends par là que la situation des pays de l'Europe du Sud-Est est loin d'être réglée par la simple perspective de leur adhésion à l'Union européenne. Que ce soit dans les Balkans ou dans le Caucase, il est naïf de croire que l'intégration au sein de l'Europe communautaire ou des institutions euro-atlantiques serait la panacée.

Ceci étant dit, le Caucase a joué un grand rôle dans l'histoire du continent européen. À côté de la route des grandes plaines du nord et de celle passant plus au sud par la Méditerranée, la région caucasienne a été l'un des axes privilégiés des grands mouvements de population qui sont intervenus depuis l'Antiquité de l'est vers l'ouest, entre l'Asie et l'Europe. Malgré ces flux,

le Caucase n'est pas très éloigné de celui que décrivait déjà en son temps Alexandre Dumas : ses pays – j'emploie à dessein le mot « pays » – ont les caractéristiques des pays montagneux dans lesquels se sont développées des identités tribales très fortes. Il faudra donc encore beaucoup de temps pour que les peuples du Caucase se rangent en des États nations obéissant aux normes supposées être celles des démocraties occidentales. Du fait de cette fragmentation et d'une histoire très complexe, les conflits potentiels ou plus exactement la potentialité des conflits y demeure énorme.

Le simple bon sens et les références historiques montrent que prétendre régler les problèmes des pays du Caucase à partir d'interventions extérieures contribuerait à mettre en place des jeux extraordinairement dangereux, pouvant bouleverser l'équilibre de toute la sécurité internationale. Les grandes puissances doivent donc s'impliquer dans les affaires du Caucase avec beaucoup de circonspection, pour ne pas dire avec une extrême prudence. Si le Caucase occupe pour l'instant une place périphérique dans les affaires

<sup>1</sup> Le texte qui suit est la retranscription d'un entretien que Thierry de Montbrial a accordé à la rédaction de *Questions internationales* le 31 mars 2009

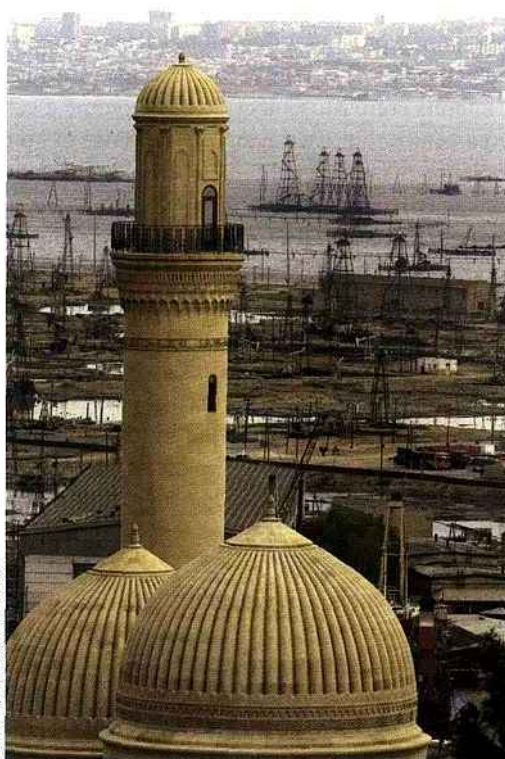
du monde, les potentialités ne manquent donc pas pour lui donner l'occasion de revenir au centre de la scène, comme ce fut le cas en août 2008 avec le conflit russo-géorgien.

**QI** – *Quels sont les intérêts, et aussi la capacité d'influence et d'action, de l'Union européenne dans la région ?*

**Th. de M.** – Les pays européens ont des intérêts énergétiques bien connus dans le Caucase. Mais des intérêts pétroliers ou gaziers peuvent-ils suffire à justifier un activisme fort des Européens dans une région qui leur fut étrangère pendant la quasi-totalité du xx<sup>e</sup> siècle ? Je ne le crois pas. Le nord du Caucase fait partie de la Fédération de Russie et, à ce titre, les Européens n'ont pas à y intervenir. Quant aux pays nouvellement indépendants du Caucase du Sud (Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie), les États européens et l'Union européenne ont tout intérêt à les stabiliser autant que possible, notamment *via* une politique de voisinage généreuse. Celle-ci doit évidemment être assortie d'un certain nombre de conditions afin qu'elle ne consiste pas uniquement à déverser de l'argent sans s'assurer de sa bonne utilisation.

Pour le reste, l'implication européenne dans le Caucase du Sud doit s'exercer, à mon sens, de manière prudente et ne doit en aucun cas conduire les Européens à s'immiscer dans les querelles locales. Elle doit également se faire avec suffisamment de finesse pour ne pas créer de tensions avec la Russie. Il y a donc un équilibre à trouver. Comme ces pays demeurent quand même fondamentalement instables et le resteront durablement, il serait déraisonnable, me semble-t-il, de leur faire miroiter une adhésion à l'Union européenne ou *a fortiori* à l'OTAN. D'une part, cette perspective est vécue par Moscou comme une provocation, ce qui est inutilement préjudiciable aux relations entre l'Europe et la Russie. D'autre part, ces adhésions ne sont pour l'instant pas du tout réalistes et crédibles. Je ne crois pas un seul instant que l'Union européenne ou l'OTAN soient prêtes à accueillir les États du Caucase du Sud.

Pour retenir plus précisément l'exemple de la Géorgie, je dois avouer que je suis toujours étonné d'entendre dire qu'elle fait partie de l'Europe. Si on utilise des arguments géographiques pour



© AFP/Mladen Antonov

**La mosquée de Bibi Heybat, à Bakou, avec en arrière-plan les puits de pétrole et la mer Caspienne. L'Azerbaïdjan est l'un des plus anciens centres de production d'hydrocarbures au monde puisque les premiers forages y remontent à 1871.**

refuser à la Turquie un caractère européen, que dire de la Géorgie ! En outre, le pays est encore fortement marqué par sa longue histoire soviétique. À l'heure actuelle – je dis bien à l'heure actuelle –, aucun critère ne permet donc de justifier une demande d'adhésion de la Géorgie à l'Union européenne. Prétendre que le caractère européen de la Géorgie la conduit à être un candidat naturel à l'Union européenne ou à l'OTAN est à mon sens prématuré, fallacieux et dangereux.

**QI** – *La crise géorgienne de l'été 2008 vous semble-t-elle un fait isolé, fruit d'erreurs de calcul et d'initiatives téméraires, ou le signe annonciateur d'une tension plus profonde et plus durable dans l'ensemble de la région ?*

**Th. de M.** – Dans cette affaire, le président géorgien Saakachvili a été très maladroit en commettant au moins trois erreurs stratégiques

majeures. La première est qu'il a constamment joué la provocation à l'égard des Russes. Je ne dis pas qu'il n'existait pas de légitimes conflits d'intérêts entre Moscou et Tbilissi comme c'est le cas entre tout État ayant été colonisé et son ancienne puissance coloniale, mais le président Saakachvili n'a eu de cesse d'entretenir un climat tendu et délétère. Deuxième erreur stratégique, celle qui consiste à sous-estimer son adversaire et à ne pas envisager toutes les éventualités. Le président géorgien n'a pas imaginé que les Russes allaient intervenir militairement pour répondre à ses rodomontades. Enfin M. Saakachvili a commis une troisième erreur stratégique en surestimant le soutien des Occidentaux. Il était persuadé que ses bonnes relations avec les Américains et les Européens dissuaderaient les Russes de lancer une opération armée et que les Occidentaux interviendraient pour le défendre. Les événements d'août 2008 lui ont donné complètement tort. La Géorgie eut-elle fait partie de l'OTAN que cela n'aurait sans doute pas empêché les chars russes d'entrer en territoire géorgien. Qui peut penser un seul instant que les Américains et les Européens auraient déclaré la guerre à la Russie pour l'Ossétie du Sud ?

Face aux erreurs stratégiques du président géorgien, les Russes ont saisi le moment qui leur était le plus favorable – la torpeur de l'été 2008 et la fin de règne de l'administration Bush aux États-Unis – pour lancer leur opération armée. L'intervention diplomatique de l'Union européenne sous la houlette du président Nicolas Sarkozy a rendu service à tout le monde, y compris aux Russes, mais la situation est désormais irréversible. Les Russes sont militairement présents et ne sont pas prêts de partir.

La guerre russo-géorgienne de 2008 est venue battre en brèche l'affirmation fréquemment martelée en Europe selon laquelle si un pays demande son adhésion à l'Union européenne ou à l'OTAN, les Russes n'ont pas leur mot à dire. Une telle affirmation va d'ailleurs à l'encontre de la notion de sécurité qui repose sur l'idée que toute modification d'un système de sécurité doit se faire dans un cadre agréé à un niveau régional ou international approprié. Vouloir prendre unilatéralement d'importantes décisions en termes

d'organisations sécuritaires en tenant à l'écart les puissances les plus directement concernées ne peut que mener à l'exacerbation des tensions, voire à de nouveaux conflits. Dans leur volonté de rattacher les pays du Caucase, de les ancrer dans ce qu'on appelle les institutions euro-atlantiques sans se préoccuper de l'avis des Russes, les Occidentaux commettent une erreur qui procède très largement de l'arrogance. Ils adoptent une attitude quasi néo-impérialiste. S'imaginer pouvoir transformer du jour au lendemain des peuples, des mentalités, des systèmes politiques, économiques et sociaux en vue d'une fusion « civilisationnelle » constitue une autre erreur profonde d'analyse et de diagnostic.

**Q1** – *Nombre de pays occidentaux, de l'Union européenne et de l'OTAN, se refusent à tout rapprochement et à toute comparaison entre l'indépendance du Kosovo et celles de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud. Qu'en pensez-vous ?*

**Th. de M.** – Depuis la chute du mur de Berlin et la disparition de l'Union soviétique, le monde flotte entre deux principes incompatibles : le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et la règle de l'intangibilité des frontières. Qui dit droit des peuples à disposer d'eux-mêmes dit nécessairement remise en question des frontières.

Le peuple ossète se trouve de part et d'autre de la chaîne du Grand Caucase partagé entre le territoire de la Fédération de Russie, au nord, et celui de la Géorgie, au sud. L'Ossétie du Nord est en Europe, l'Ossétie du Sud est en Asie. Si l'on retient le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, non seulement l'Ossétie du Sud a droit à son indépendance, mais elle a aussi parfaitement le droit de se rattacher à l'Ossétie du Nord. Si les Ossètes, qui en l'occurrence sont plutôt prorusses, demandent leur rattachement à la Fédération de Russie et si l'on adhère au principe de libre détermination, au nom de quoi pourrait-on brandir une objection à cette volonté ? La situation est sensiblement la même pour l'Abkhazie.

Pour les peuples sécessionnistes du Caucase, comme d'ailleurs pour tous ceux qui ont des vellétés indépendantistes dans le monde, le fait que les Albanais du Kosovo aient obtenu leur indépendance et que celle-ci ait ensuite été

reconnue par une grande partie de la communauté internationale a incontestablement marqué un précédent. Avant que la fédération yougoslave ne se décompose, il était prévu, comme du reste dans la fédération soviétique, que les États fédérés puissent devenir indépendants : la Slovénie et la Croatie ont donc pris leur indépendance légalement au sens du droit international, même si ce fut dans des conditions contestables. Le Kosovo ne rentrait toutefois pas dans ce cas de figure puisqu'il n'avait pas de frontière d'État au sein de la fédération yougoslave. Même si le territoire du Kosovo est peuplé d'une grande majorité d'Albanais que la Serbie de Slobodan Milosevic a honteusement traités, l'indépendance pose un problème à la fois juridique et politique. De fait, l'indépendance n'a strictement rien réglé sur le terrain : le Kosovo est aujourd'hui un quasi-État ou un faux État qui vit artificiellement de l'aide économique, policière et militaire extérieure. Cette indépendance a en revanche ouvert la voie ou ravivé de nombreuses velléités indépendantistes. Pour les Ossètes, les Abkhazes et tous ceux qui se réclament du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, le Kosovo constitue un précédent.

Je ne suis pas en train de dire que les frontières doivent être définitivement figées. En réalité, la recomposition des frontières à laquelle on a assisté après la chute de l'Union soviétique n'est probablement qu'un début. Si vous observez n'importe quelle période de cinquante années dans l'histoire de l'Europe, les frontières ont été modifiées et il y a fort à parier qu'il y aura encore bien d'autres phénomènes de ce genre au XXI<sup>e</sup> siècle. Afin que ces changements de frontières s'opèrent au mieux, il n'y a qu'une seule manière de combiner les deux principes incompatibles du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et de l'intangibilité des frontières. Il est nécessaire que les modifications de frontières – fragmentations ou regroupements – soient décidées dans un cadre négocié, notamment grâce à des accords de sécurité dans lesquels toutes les parties prenantes sont engagées. La réunification allemande s'est faite dans le cadre des « accords 2 + 4 » de septembre 1990.

La leçon conjointe du Kosovo et de la Géorgie, c'est qu'il faut chercher à rendre compatibles par

la voie diplomatique les deux principes *a priori* antinomiques du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et de l'intangibilité des frontières. Que ce soit pour l'Ossétie du Sud, l'Abkhazie ou le Haut-Karabakh, il est nécessaire d'évaluer pour chaque conflit son degré d'intensité, de même que les rapports de force existant d'une part sur le terrain et, d'autre part, à l'échelle régionale et internationale avant de décider si la modification de la situation est justifiée.

Or, sur la question des minorités et des frontières, l'approche idéologique et exaltée l'a malheureusement presque toujours emporté sur le pragmatisme et la prudence. Après la Première Guerre mondiale, l'historien Jacques Bainville avait déjà compris que la décomposition de l'Empire austro-hongrois en « un chapelet de Serbies » aurait des conséquences dramatiques. En France, l'heure était alors au soutien à l'indépendance de tous les « confettis » issus de la dislocation de l'Empire austro-hongrois. L'Action française avait d'ailleurs imaginé un canular en rédigeant une lettre de soutien à un peuple « poldève » préconisant son indépendance. Cette lettre, envoyée aux députés, reçut le soutien de plusieurs d'entre eux puis fut rendue publique à la grande honte de ces derniers : le peuple poldève n'existait pas. S'enflammer pour certaines causes ne contribue pas à leur trouver des solutions appropriées.

**QI** – *En dépit de leurs rivalités traditionnelles, la Russie et la Turquie n'ont-elles pas dans l'espace Caucase-mer Noire des intérêts convergents – que symbolise par exemple la convention de Montreux de 1936 ? Quel rôle est celui de l'Iran dans cette région ?*

**Th. de M.** – La Russie et la Turquie ont bien entendu un intérêt commun à conserver l'application de la convention de Montreux qui détermine l'exercice de la libre circulation dans les détroits des Dardanelles et du Bosphore ainsi que dans la mer Noire. Lors du conflit avec la Géorgie en août 2008, la Russie a d'ailleurs déclaré que la présence accrue de forces navales de l'OTAN dans la mer Noire violait les stipulations de cette convention qui limite le nombre et la durée de présence de navires de guerre d'États non riverains.

Au-delà, ces deux pays ont pour intérêt commun principal de vouloir limiter l'immixtion dans la zone des autres grandes puissances – États-Unis, Européens, Chine...

À partir du moment où la région du Caucase voit transiter des ressources énergétiques importantes, où elle est au cœur d'enjeux stratégiques majeurs qui peuvent avoir des incidences sécuritaires débordant le cadre régional, de nombreuses puissances extérieures y sont en rivalité. La question majeure n'est pas de faire disparaître ces rivalités, ce qui n'aurait pas de sens, mais d'organiser leur coexistence. Au-delà des accords régionaux plus ou moins sectoriels, il convient désormais de trouver un cadre de sécurité régionale au sens large du terme qui permette que l'inévitable compétition entre les puissances ne dégénère en une instabilité accrue ou ne conduise à multiplier les conflits armés.

Concernant l'Iran, il faut bien voir que, depuis 1979, ce grand pays a été mis au ban de la communauté internationale. Sa puissance objective est néanmoins sortie largement renforcée des deux guerres que les Américains ont conduites contre l'Irak en 1991 puis depuis 2003. Le renversement de Saddam Hussein a fait disparaître au Moyen-Orient le contre poids que représentait face à Téhéran le régime de Bagdad. Tirant profit des erreurs idéologiques de l'administration Bush, l'Iran est devenu le premier bénéficiaire de l'effondrement de l'Irak. Si elle veut contribuer à assurer la stabilité ou la paix au Moyen-Orient et même au Caucase, la « communauté internationale » ne peut faire autrement que de réintroduire l'Iran dans le jeu diplomatique. ■

## Quelle(s) coopération(s) régionale(s) autour de la mer Noire ?

Contrée stratégique dès l'Antiquité, la région de la mer Noire apparaît alternativement comme un carrefour ouvrant vers d'autres espaces ou une frontière à protéger, car délimitant des zones d'influence bien distinctes. Elle est perçue tantôt comme un espace clos, voire inhospitalier, tantôt comme une région accueillante. Dans cette zone se sont succédé et entremêlées diverses influences et populations qui en font une mosaïque culturelle, linguistique et religieuse partageant un passé commun (influence hellénistique, romanisation), mais également traversée par des lignes de fracture ou déchirée par des luttes d'influence (Empires ottoman et russe).

Avec les bouleversements géopolitiques de la fin du XX<sup>e</sup> siècle et du début du XXI<sup>e</sup> siècle – effondrement de l'Union soviétique, élargissement vers l'est de l'Union européenne –, l'environnement de la mer Noire est profondément modifié. Au-delà de l'augmentation du nombre de pays riverains induite par l'implosion de l'URSS, au-delà de l'accès de l'Union européenne à la mer Noire après l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie, c'est bien le rôle stratégique de cette zone maritime qui se transforme une nouvelle fois. Champ de confrontation pendant la guerre froide, l'ancien Pont-Euxin a la possibilité, après la fin de celle-ci, de redevenir un lieu de passage et d'échanges et de gagner en importance stratégique. Dès lors, c'est bien la réalité de l'émergence de la mer Noire comme entité régionale qu'il convient d'interroger. Comment la configuration stratégique de la mer Noire a-t-elle évolué depuis le début des années 1990 ? Quels sont les mécanismes de coopération régionale établis autour

du bassin maritime ? Autour de quelles thématiques et de quels acteurs se développe cette coopération ? Enfin, quelle est la portée de cet échelon régional, tant pour résoudre les défis communs que pour tirer parti des opportunités créées par la fin de la guerre froide ou par l'élargissement de l'Union européenne ?

### Des initiatives régionales multiples, mais à la portée limitée

À l'instar de l'autre grand bassin maritime européen bordé par l'ex-URSS, la mer Baltique, la mer Noire devient le théâtre de plusieurs initiatives régionales dès le début des années 1990.

La principale est l'**Organisation de la coopération économique de la mer Noire** (OCEMN), créée à Istanbul en 1992 dans le but de préserver la stabilité politique régionale et de développer les liens commerciaux entre pays membres. Fondée par 11 pays (Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bulgarie, Géorgie, Grèce, Moldavie, Roumanie, Russie, Turquie et Ukraine) rejoints par la Serbie, elle comprend plusieurs structures politiques – dont une Assemblée interparlementaire – ou économiques.

Créée en 1997, la **Banque de commerce et de développement de la mer Noire** est le pôle financier de l'Organisation. Depuis 1999, elle soutient des projets d'investissements destinés à renforcer les liens régionaux – notamment dans les domaines des transports et des télécommunications – tout en promouvant le développement durable autour du bassin de la mer Noire. Des groupes de travail thématiques, au total une

## Les organisations régionales de la mer Noire



**OCEMN (Organisation de la coopération économique de la mer Noire)**



**Organisation pour la démocratie et le développement économique-GUAM**



**CCD (Communauté de choix démocratique)**



**Synergie de la mer Noire**



**PEV (Politique européenne de voisinage)**



**Partenariat oriental**

Roberto Gimeno et Atelier de cartographie de Sciences Po, avril 2009

douzaine, ont également été institués, par exemple en matière de coopération statistique ou de protection de l'environnement.

Depuis le début des années 1990, l'OCEMN est le seul cadre de dialogue réunissant l'ensemble des États de la zone. Elle promeut une vision large de la région, incluant également des pays non riverains mais liés à l'espace de la mer Noire (Moldavie, Arménie, Azerbaïdjan). Cette approche inclusive a pour objectif d'instaurer entre pays de la région, après des décennies de cloisonnement, une relation de confiance perçue comme un préalable nécessaire au renforcement des liens commerciaux et de la stabilité politique.

Depuis sa création, l'OCEMN est toutefois régulièrement critiquée pour son manque d'efficacité. Ses réalisations demeurent limitées pour deux raisons. D'une part, les conflits dits « gelés » dans l'ex-URSS ou les tensions persistantes entre plusieurs États de la zone (Arménie/Turquie) apparaissent comme autant d'obstacles à la constitution d'un espace régional, que l'Organisation n'est pas parvenue à surmonter. D'autre part, le large spectre des activités de l'OCEMN, le caractère peu ciblé de ses interventions expliquent aussi pourquoi l'Organisation n'a pas réussi à cimenter les liens régionaux par le bas. Après une quinzaine d'années d'existence, l'OCEMN apparaît donc comme un forum de dialogue inédit entre pays de la région. C'est là son mérite, mais également une limite qu'elle n'a pas réussi à dépasser.

Autour du bassin de la mer Noire, des organisations subrégionales ont également été créées à la fin des années 1990 et au début des années 2000. Fondée à la fin des années 1990 et transformée en organisation en 2002 (charte de Yalta), l'**Organisation pour la démocratie et le développement économique – GUAM** rassemble aujourd'hui la **Géorgie, l'Ukraine, l'Azerbaïdjan et la Moldavie**. Les changements politiques intervenus dans deux pays membres – « révolution des roses » en Géorgie en 2003, « révolution orange » en Ukraine en 2004 – et le retrait définitif de l'Ouzbékistan en 2005 ont fait du GUAM une organisation tournée vers les structures euro-atlantiques, largement soutenue par les États-Unis et visant à desserrer la dépendance des pays membres à l'égard de la Russie. Cependant, certains de ses membres semblent moins engagés dans la poursuite de ces objectifs : alors que l'Azerbaïdjan tient à préserver une politique extérieure équilibrée, les autorités moldaves se sont graduellement rapprochées de la Russie, pays clé dans la résolution du conflit transnistrien. Pour l'heure, faute d'objectif commun et de moyens, le GUAM n'a donné lieu à aucune réalisation concrète.

La **Communauté de choix démocratique**, créée en 2005 à l'initiative des présidents ukrainien Viktor Iouchtchenko

et géorgien Mikheil Saakachvili pour réunir « tous les États démocratiques des régions de la Baltique, de la mer Noire et de la Caspienne », souffre des mêmes carences que le GUAM. Sa taille rend par ailleurs plus difficile la définition d'objectifs communs : outre la Géorgie et l'Ukraine, la Communauté comprend les trois pays Baltes, la Roumanie, la Slovénie, la Macédoine et la Moldavie.

Si l'effondrement de l'URSS a ouvert la voie à la création d'organisations régionales autour de la mer Noire, celles-ci – qu'elles rassemblent tous les pays de la région ou réunissent un nombre restreint d'entre eux – n'ont pas réussi à initier une véritable coopération multilatérale.

### **La Synergie de la mer Noire, une nouvelle impulsion à la coopération régionale ?**

En se rapprochant des rives de la mer Noire par l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie, l'Union européenne devient véritablement un acteur central dans la région. Pôle d'attraction pour la plupart des pays riverains, partenaire stratégique pour la Russie, elle apparaît, au regard du bilan des autres cadres institutionnels existant autour du bassin de la mer Noire, 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 problématiques régionales.

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 situation de l'environnement dans la région est alarmante depuis de nombreuses années et exige une réponse multilatérale. La sécurité est un autre élément déterminant le choix d'une approche régionale. Les conflits dits « 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'Union européenne dans son ensemble.

Ce sont bien ces défis transnationaux que l'initiative de coopération régionale *Synergie de la mer Noire* veut contribuer à résoudre. Lancée au printemps 2007 sous présidence allemande de l'Union européenne, elle met fin à un double paradoxe : l'absence de politique européenne dans la région de la mer Noire – alors même que l'Union est active dans les autres bassins maritimes qui la jouxtent, comme la Baltique ou la Méditerranée – et l'absence de dimension régionale dans la politique de voisinage de l'Union – alors même que l'appui à la coopération régionale est l'un des objectifs majeurs des relations extérieures de l'Union européenne. Deux ans après son lancement, il est trop tôt pour dresser un bilan de la *Synergie de la mer Noire*. On peut pourtant s'interroger sur le cadre géographique et la pertinence du modèle politique choisis par l'Union européenne pour

cette action et son articulation avec d'autres initiatives européennes.

Le cadre politique choisi pour la *Synergie* s'inspire de la *Dimension septentrionale* mise en œuvre par l'Union européenne à la fin des années 1990. Cette initiative avait pour objectif de créer une interdépendance positive par le développement des liens à tous niveaux entre les pays riverains de la mer Baltique, qu'ils soient membres de l'Union, candidats ou partenaires. La *Dimension septentrionale* 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 – États membres, pays candidats, pays inclus dans la politique de voisinage, partenaire stratégique.

Pourtant, la *Synergie de la mer Noire*, qui promeut comme l'OCEMN une vision géographique élargie de la mer Noire, risque de se heurter aux obstacles déjà rencontrés dans l'instauration d'une relation de confiance entre pays participants. Le refus de la Russie de se joindre à la déclaration commune du sommet de Kiev, début 2008, puis le conflit d'août 2008 en Géorgie ont une nouvelle fois illustré la prédominance des intérêts nationaux et le frein qu'ils constituent au développement d'une coopération régionale. Or, si cette initiative est appelée à devenir l'une des grandes politiques régionales de l'Union européenne, 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 » (résolution du 17 janvier 2008) qui n'existe pas nécessairement aujourd'hui. Ce sentiment est d'autant moins présent que la plupart des défis qui se posent aux pays riverains de la mer Noire 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, tout le défi pour l'Union est de bâtir des ponts avec ses autres initiatives dans les régions adjacentes. Avec

l'Asie centrale, les procédures de l'*Instrument européen de voisinage et de partenariat* (IEVP), programme d'aide aux pays voisins en vigueur depuis 2007, permettent d'établir des liens. L'expérience accumulée depuis les années 1990 dans des initiatives de transport – TRACECA, *Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia*, couloir de transport Europe-Caucase-Asie – ou d'énergie – programme INOGATE, *Interstate Oil and Gas Transport to Europe*, transport international de pétrole et de gaz à destination de l'Europe – 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*. Mais, tant dans la région de la mer Noire qu'en Asie centrale, l'Union européenne doit compter avec une Russie déterminée à préserver son influence. Tout l'enjeu pour l'Union européenne est de trouver une articulation adéquate entre la nouvelle *Synergie*, son partenariat stratégique avec Moscou et sa relation avec l'Asie centrale. Enfin, l'Union européenne doit également définir plus clairement la place de la *Synergie de la mer Noire* dans sa politique de voisinage, notamment par rapport au *Partenariat oriental*, initiative présentée en 2008 et destinée à renforcer les liens avec les voisins de l'Est par la coopération régionale.

L'enjeu de la coopération régionale dans cette région clé qu'est la mer Noire est de mener à bien des initiatives concrètes et ciblées qui pourraient nouer des « solidarités de fait » entre pays riverains pour renforcer la stabilité autour du bassin maritime. De par sa propre expérience, l'Union européenne est bien placée pour jouer un rôle dans cette coopération régionale, qui doit toutefois s'articuler avec les cadres existants (OCEMN). Compte tenu de l'importance des défis, notamment sécuritaires, la mer Noire représente donc un test majeur pour la politique étrangère européenne et le *soft power* de l'Union.

**Laure Delcour \***

\* Directrice de recherches à l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS) de Paris et maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Paris.