

NATO DEFENCE COLLEGE

Occasional Paper n. 11, December 2005, p 13-22

L'UNION EUROPEENNE ET LA MER NOIRE : FRANCHIR UN NOUVEAU CAP AVEC LES MOYENS DU BORD

L'importance de la mer Noire est aujourd'hui évidente¹. Périphérique par rapport au cœur de l'UE, elle se trouve en contact direct avec trois espaces particulièrement sensibles : le sud de la Russie déstabilisé par la guerre en Tchétchénie et ses extensions ; le Caucase (Géorgie, Arménie et Azerbaïdjan) miné par les conflits gelés ; et le Moyen-Orient traversé par de profondes tensions provoquées notamment par la guerre en Irak. Par le biais de la mer Noire, se posent également les questions du voisinage avec l'Irak et de la sécurisation des approvisionnements énergétiques en provenance de la Caspienne et d'Asie centrale. Pour favoriser une démarche « euro-atlantique » dans cette zone, le concept stratégique et géographique de *Wider Black Sea Area* sert de cadre de référence.

Compte tenu de ses élargissements successifs, de ses ambitions régionales et de ses moyens d'action, l'Union européenne (UE) a vocation à s'y impliquer directement et durablement². Elle dispose pour ce faire d'outils, mais peine encore à élaborer une stratégie spécifique³. En réalité, elle est confrontée au paradoxe suivant : largement impliquée géographiquement, l'UE est en retrait conceptuellement. Châssis indispensable au *Wider Black Sea Area*, elle n'en est pas le moteur principal.

Autrement dit, la stratégie de l'UE à l'égard de la mer Noire s'élabore en fonction d'un voisinage géographique inévitable et d'une représentation stratégique construite, influencée par un concept qu'elle n'a pas elle-même forgé. Pour être plus active que réactive, et ne pas simplement s'insérer dans un dispositif, l'UE doit certainement éviter trois écueils :

- Importer le concept de *Wider Black Sea Area* sans le critiquer. Concept sans doute nécessaire pour prendre conscience de la valeur stratégique de la zone, *Wider Black Sea Area* ne suffit à apprécier ni la complexité des enjeux ni les risques actuels à hâter le processus d'élargissement. L'approche globale qu'il véhicule masque, en outre, les disparités des pays de la zone dans leur rapport à l'UE.
- Dupliquer la méthodologie de l'élargissement sans la reconsidérer. Le savoir-faire accumulé pour le dernier élargissement (mai 2004) repose sur un outil impossible à remplacer : le principe de l'adhésion. Dans les conditions actuelles, celui-ci ne peut plus guider la politique de l'UE vis-à-vis de la région de la mer Noire prise dans son ensemble, ce qui contraint Bruxelles à réinventer un dispositif d'action.
- Céder à l'urgence sans définir un ordre de priorités. La pression des pays concernés pourrait se traduire par la volonté d'imposer un calendrier. De plus, dans le cadre euro-atlantique, les agendas de l'UE et des Etats-Unis, d'une part, et de l'UE et de l'OTAN, de l'autre, ne coïncident pas toujours. Autant d'éléments qui contraignent le rythme d'action de l'UE.

¹ KING (Charles), « The New Near East », *Survival*, n° 2, 2001, p. 49-67.

² ADAMS (Terry) *et alii*, *Europe's Black Sea Dimension*, Brussels, CEPS, 2002 ; AYADIN (Mustafa), *Europe's next shore: the Black Sea region after EU enlargement*, Paris, ISS, Occasional Paper, n° 53, June 2004.

³ GRABBE (Heather), « Towards a More Ambitious EU Policy for the Black Sea Region », in R. Asmus *et alii.*, *A New Euro-Atlantic Strategy for the Black Sea Region*, Washington D. C., GMF of the United States, 2004, p. 106-115.

Pour cette dernière, il s'agit moins, dans le contexte actuel, de suivre un modèle stratégique à la lettre, même s'il ne manque pas de pertinence, que de faire preuve de réalisme et de pragmatisme. Sa politique vis-à-vis de la mer Noire ne peut se concevoir sans combiner au moins trois facteurs. Premièrement, sa situation intérieure. En effet, après le non de la France et des Pays-Bas au traité constitutionnel, l'UE traverse une crise sans précédent, qui laisse planer une profonde incertitude sur ses futurs élargissements. Deuxièmement, son « partenariat stratégique » avec la Russie. Celui-ci pèse peu sur les tentatives de construction d'un espace de sécurité autour de la mer Noire alors même que la « question russe » est souvent présentée comme l'élément déterminant de sa stabilisation. Troisièmement, l'évolution de la relation transatlantique. La guerre en Irak et la lutte contre le « terrorisme international » en ont profondément modifié la nature ce qui se ressent dans la hiérarchisation des théâtres régionaux par les Etats-Unis, l'UE, l'OTAN et les états membres de ces deux dernières instances.

L'UE à un tournant

L'UE traverse une profonde crise identitaire révélée par le non français et néerlandais au projet de traité constitutionnel. Les interprétations de ce vote sont nombreuses. Il s'explique par des raisons de politique nationale, par un manque d'explication des mécanismes communautaires et surtout une incompréhension de fond du processus d'élargissement. Davantage subi que souhaité, l'élargissement a été compris comme un processus de dilution plutôt que de renforcement du projet européen en laissant une impression générale d'illisibilité sur les frontières de l'Union. En outre, le débat sur l'adhésion de la Turquie s'est greffé sur le projet de traité constitutionnel accentuant l'impression d'un processus d'élargissement illimité décidé par les élites politico-administratives sans tenir compte de l'état de leur opinion⁴.

Sans remettre en cause l'ensemble de l'édifice, le non français et néerlandais marque un coup d'arrêt à la construction et oblige les Européens à s'interroger sur le sens de leur projet, notamment vis-à-vis de leur voisinage. L'UE est contrainte de repenser son orientation extérieure avec un sentiment d'urgence dans la mesure où elle doit tenir ses engagements, tout en veillant à la viabilité de son fonctionnement interne. En effet, les pays voisins de l'UE et, en particulier, ceux qui se situent dans la région de la mer Noire attendent légitimement des signes politiques assortis de décisions concrètes sur la nature du partenariat entretenu avec Bruxelles. Certains d'entre eux, au premier rang desquels figurent la Turquie, la Géorgie et l'Ukraine, ont très clairement exprimé leur désir d'Europe. La première difficulté pour l'UE consiste à satisfaire ce désir par le biais d'une stratégie raisonnable, c'est-à-dire proportionnée à ses moyens actuels. La deuxième difficulté pour l'UE consiste probablement à accepter, et à faire accepter à ses partenaires, le fort degré d'incertitude qui pèse sur son évolution à court et moyen terme. La troisième difficulté réside dans la nécessité de surmonter la fatigue et la lassitude provoquée par le dernier élargissement tout en continuant à promouvoir une politique d'ouverture à l'égard des pays qui souhaiteraient rejoindre l'UE⁵.

En dépit de ces difficultés, l'UE ne peut raisonnablement pas se détourner de la mer Noire car elle sera directement présente sur son littoral avec l'accession de la Roumanie et de la

⁴ DEMESMAY (Claire) et FOUGIER (Eddy), « La France qui fronde : l'adhésion de la Turquie en débat », *Le débat*, n° 133, janvier-février 2005, p. 126-137.

⁵ ASMUS (Ronald) (dir.), « Developing a New Euro-Atlantic Strategy for the Black Sea Region: Istanbul Paper # 2 », GMF of the United States and TESEV, June 2004, p. 5.

Bulgarie (en 2007). L'intégration de ces deux pays pose des problèmes de nature différente⁶. Elle oblige, dans un sens positif, l'UE à concevoir, dès à présent, une politique plus ambitieuse vis-à-vis de la mer Noire d'autant que ces nouveaux entrants se placent résolument dans une optique euro-atlantique⁷. Leur adhésion va également se faire ressentir sur le dossier de la Moldavie qui devrait permettre à l'UE de progressivement exister comme acteur de sécurité⁸. Ces défis semblent à la mesure de l'UE. En revanche, une double question est lourde de conséquences géopolitiques : l'attitude à adopter vis-à-vis de la Turquie et l'Ukraine. Ces deux dossiers seront sans doute de moins en moins dissociés, *a fortiori* si une dimension mer Noire se développe. De plus, ils ne pourront probablement plus être abordés sans tenir compte de la situation politique intérieure des états membres de l'UE. L'enjeu principal d'une véritable stratégie de l'UE à destination de la mer Noire se situe dans une prise de position claire vis-à-vis d'Ankara et de Kiev, c'est-à-dire une décision politique sur la forme d'association choisie - adhésion ou partenariat privilégié - assortie d'un calendrier. Parallèlement, ces deux pays, à l'instar de ceux de la zone, vont probablement s'adapter à l'actuel contexte d'incertitude : leur attachement au projet européen se mesurera aussi à leur volonté de soutenir l'UE au cours de cette phase délicate.

Sur un plan plus pratique, l'UE a lancé une politique européenne de voisinage (PEV) destinée à stabiliser ses marches sans offrir l'adhésion. Elle propose des plans d'action spécifiques pour chaque pays afin qu'il bénéficie d'un soutien et d'un cadre de développement lui permettant de se rapprocher des standards politiques et économiques de l'UE. Cette approche bilatérale se traduit principalement par une combinaison entre assistance technique et fonds structurels orientée sur les coopérations transfrontalières. Un des enjeux pour l'UE réside désormais dans sa capacité à passer d'une approche bilatérale à une approche plus globale de la zone⁹. L'insertion des pays du Caucase (Géorgie, Arménie et Azerbaïdjan) dans la PEV (depuis 2004) y contribue certainement. Cet élargissement du périmètre d'intervention de l'UE répond à une attente mais correspond surtout à une volonté de présence sur les routes énergétiques aux marges de la Russie.

Les relations avec la Russie en arrière-plan

Il est frappant de constater à quel point la réflexion « euro-atlantique » autour de la mer Noire s'est construite sur le « facteur russe », présenté comme le principal facteur d'incertitude de la zone¹⁰. La plupart des analyses s'accordent à souligner la perte d'influence de la Russie dans la zone tout en soulignant la nécessité de l'associer, sous une forme ou une autre, à la construction d'une architecture régionale de sécurité. Pour l'UE, la relation avec Moscou constitue un axe structurant de la PESC même si les questions de sécurité restent secondaires par rapport aux questions économiques pour une double raison : le manque de crédibilité de l'UE comme acteur de sécurité et le primat accordée à l'Otan par Moscou dans le domaine de la sécurité. Officiellement, l'UE et la Russie entretiennent un « partenariat stratégique » mais, dans les faits, leurs relations traversent une crise principalement due à un manque de confiance et de maturité¹¹.

⁶ EMERSON (Michael), « Vade Mecum for the Next Enlargements of the European Union », *Ceps Policy Brief*, n° 61, December 2004.

⁷ MAIOR (George Cristian) and MATEI (Mihaela), « The Black Sea Region in an Enlarged Europe: Changing Patterns, Changing Politics », *Mediterranean Quarterly*, n° 1, 2005, p. 33-51.

⁸ LYNCH (Dov), « Shared Neighbourhood or New Frontline? The Crossroads in Moldova », *Russie.Cei.Visions*, n° 2, April 2005 ; VAHL (Marius), « The Europeanisation of the Transnistrian Conflict », *Ceps Policy Brief*, n° 73, May 2005.

⁹ CELAC (Sergiu), « The New Security Environment in the Black Sea Region », in O. Pavliuk *et alii.*, *The Black Sea Region, Cooperation and Security Building*, London, M. E. Sharpe, 2004, p. 284-285.

¹⁰ HERD (Graeme) and MOUSTAKIS (Fotios), *Black Sea Geopolitics: Dilemmas, Obstacles & Prospects*, CSRC, G84, July 2000.

¹¹ GOMART (Thomas), « Les trois enjeux du partenariat entre l'Union européenne et la Russie », *Politique étrangère*, n° 2, 2004, p. 387-399.

Opposée à l'élargissement de l'Otan, la Russie n'a pas critiqué celui de l'UE sans toutefois réellement le préparer : la nouvelle proximité spatiale des deux ensembles a créé, courant 2004, un certain nombre de tensions. Moscou refuse la PEV estimant ne pas avoir vocation à appartenir à un groupe de pays comprenant le Maroc, la Libye ou l'Ukraine. Le dialogue UE/Russie a déjà fait l'objet d'approche régionale avec la « dimension septentrionale »¹². Pour l'heure, rien de tel n'est envisagé avec la mer Noire. Fondamentalement, la politique russe à l'égard de l'UE repose sur deux principes : le refus d'envisager l'adhésion, ou toute forme d'intégration contraignante, et le souci de maintenir en toutes circonstances un dialogue « d'égal à égal », par le biais du format 25+1. Techniquement, les deux parties ont structuré leurs relations autour de quatre « espaces communs » (Economie, Justice et affaires intérieures, Sécurité extérieure et Education/culture) qui font l'objet de feuilles de route depuis le sommet de Moscou (mai 2005).

Le troisième « espace » sur la sécurité extérieure est le plus sensible car il touche à ce que Moscou considérerait comme son « étranger proche ». Les frictions à la suite du double élargissement se sont transformées en crispations à l'occasion des « révolutions » en Géorgie et en Ukraine. Dans l'espace post-soviétique, les relations UE/Russie sont le plus souvent interprétées comme un jeu à somme nulle. Interprétation en grande partie erronée dans la mesure où l'UE et la Russie se montrent sans doute plus spectatrices qu'actrices¹³. Pendant qu'elles s'épuisent sur le montage technique de leurs échanges, d'autres acteurs font de la politique. Pendant qu'elles privilégient les mécanismes à la substance, la Géorgie, l'Ukraine et la Moldavie saisissent des opportunités historiques de construire leur propre destin national en développant des stratégies d'intégration régionale. Cependant, lors de la crise en Ukraine, l'UE a parfois laissé l'impression d'être en retrait et de ne pas suffisamment soutenir, à la différence des Etats-Unis, l'opposition au régime de Koutchma par crainte de la réaction russe¹⁴. Une chose est sûre la « révolution orange » a contribué à modifier, en profondeur, les relations entre la Russie et l'UE et, par conséquent, leurs approches respectives de la mer Noire¹⁵.

Outre l'Ukraine, le dialogue entre l'UE et la Russie se bloque notamment sur des conceptions de sécurité divergentes, qui conditionnent leurs visions du voisinage commun. Cela se ressent bien évidemment sur leurs perceptions de la mer Noire et des points de tension qui y subsistent. Moscou conçoit sa sécurité en termes d'intégrité territoriale alors que Bruxelles raisonne en termes de sécurité projetée. Lorsque l'UE parle de sécurité, c'est principalement à l'extérieur de ses frontières ce qui se traduit par le paradoxe suivant : elle envisage d'associer des Etats non-membres, comme l'Ukraine ou la Géorgie, à d'éventuelles opérations de gestion de crise, tout en éludant la question de sa contribution à leur propre sécurité. A cela s'ajoute une culture stratégique en cours d'élaboration, qui défend un principe de retenue stratégique et un usage maîtrisé de la force.

La Russie, quant à elle, demeure fondamentalement dans une logique de sécurité territoriale. La mission dévolue aux forces armées est de garantir l'intégrité territoriale, quel qu'en soit le prix. Dans cette optique, le voisinage est pensé comme un glacis protecteur contre les agressions extérieures. Or, l'intégrité territoriale de la Russie est aujourd'hui davantage menacée par des acteurs intérieurs (avec des connections possibles, mais limitées, à l'étranger) que par des puissances étrangères. A cela s'ajoute une différence décisive par rapport à l'UE : l'état de guerre. Depuis cinq ans, la Tchétchénie demeure le

¹² MARIN (Anaïs), « La Dimension septentrionale : une autre forme de la PESC en Europe du Nord », in D. Lynch, *EU-Russian security dimensions*, Paris, ISS, Occasional Paper, n° 43, July 2003, p. 42-60.

¹³ GOMART (Thomas), « UE et Russie, deux actrices en quête de rôle », *Libération*, 05/10/2005.

¹⁴ MOTYL (Alexander), « Ukraine II: EU hypocrisy must end », *International Herald Tribune*, 11/26/2004.

¹⁵ SHERR (James), « La révolution orange : un défi pour l'Ukraine, la Russie et l'Europe », *Politique étrangère*, n° 1, 2005, p. 9-20.

conflit le plus meurtrier sur le continent européen. Entre mer Noire et Mer caspienne, elle demeure le principal foyer d'instabilité régionale dont les effets se ressentent au-delà des frontières de la Fédération de Russie.

En d'autres termes, la construction d'un espace de sécurité autour de la mer Noire ne peut pas se limiter aux « conflits gelés » (Transnistrie, Ossétie, Abkhazie et Karabakh) : elle ne peut pas occulter la Tchétchénie. C'est notamment sur ce dossier particulièrement sensible que pourrait se juger la volonté et la capacité euro-atlantique d'associer la Russie¹⁶.

La relation transatlantique en arrière-plan

L'élaboration d'une stratégie « euro-atlantique » combinant les moyens des Etats-Unis, de l'UE et de l'OTAN à destination de la mer Noire ne peut se concevoir indépendamment de l'état de la relation transatlantique. *Wider Black Sea Area* est un concept stratégique né du constat suivant : la mer Noire est un « triangle des Bermudes » dans les études stratégiques occidentales¹⁷. En ce qui concerne l'UE, ce désintérêt stratégique s'expliquerait par une focalisation sur les Balkans et sur les futurs membres au cours de la dernière décennie. Pour ses promoteurs les plus actifs, *Wider Black Sea Area* devrait également être envisagée comme une nouvelle zone test pour les structures euro-atlantiques¹⁸. Elles devraient conduire une stratégie à destination de cet espace pour trois raisons principales : poursuivre l'œuvre de stabilisation du continent par le biais des structures euro-atlantiques, se prémunir contre les menaces émanant du *Greater Middle East* et sécuriser les approvisionnements énergétiques en provenance de la Caspienne. Ces objectifs généraux se doublent d'un discours moral destiné à vaincre notamment les réticences de certains européens : comme pour les PECO, l'Occident aurait le devoir historique et moral vis-à-vis des pays de la mer Noire de réparer les dommages provoqués par les régimes communistes¹⁹. Or, ce discours, qui n'est pas dénué d'idéologie, peut également servir à masquer de purs intérêts militaires et économiques²⁰. L'attention portée à la mer Noire ne peut être dissociée de la stratégie globale des Etats-Unis et de ses conséquences sur les structures euro-atlantiques, au premier rang desquelles figure l'OTAN.

Depuis l'intervention anglo-américaine en Irak, la relation transatlantique connaît une mutation profonde. Sans être le principal point de désaccord, la gestion de l'espace post-soviétique fait l'objet d'approches divergentes²¹. En effet, la présence militaire américaine autour de la Fédération de Russie pourrait compliquer les relations de cette dernière avec l'UE. Vue de Moscou, la coopération euro-atlantique se traduit surtout par l'extension de l'OTAN. Plus fondamentalement, le 11 septembre a eu comme principale conséquence stratégique de détourner les Etats-Unis de l'Europe occidentale pour mieux se concentrer sur le triptyque suivant : terrorisme, *rogue states* et prolifération des ADM confinant, dans cette lutte, l'UE mais surtout l'OTAN à un rôle de soutien ponctuel²².

La difficulté d'une stratégie euro-atlantique réside dans la délicate combinaison entre les intérêts d'une puissance régionale en cours de construction et celle d'une puissance globale en pleine action. Concernant la mer Noire, l'UE et les Etats-Unis se distinguent sur au moins trois points. Premièrement, pour les Etats-Unis, la mer Noire est un théâtre parmi d'autres

¹⁶ HILL (Fiona) *et alii.*, « A Spreading Danger, Time for a New Policy towards Chechnya », *Ceps Policy Brief*, n° 68, April 2005.

¹⁷ ASMUS (Ronald) and JACKSON (Bruce), « The Black Sea and the Frontiers of Freedom », *Policy Review*, n° 125, 2004.

¹⁸ CELAC (Sergiu), « Five Reasons Why the West Should Become More Involved in the Black Sea Region », in R. Asmus *et alii.*, *A New Euro-Atlantic Strategy for the Black Sea Region*, *op. cit.*, p. 138-146.

¹⁹ ASMUS (Ronald) and JACKSON (Bruce), « The Black Sea and the Frontiers of Freedom », *art. cit.*

²⁰ BRAN (Mirel), « L'activisme américain autour de la mer noire », *Le Monde*, 04/04/2005.

²¹ CALLEO David, « The Broken West », *Survival*, n° 3, 2004, p. 32.

²² DAALDER IVO, « The End of Atlanticism », *Survival*, n° 2, 2003, p. 154.

alors que pour l'UE, elle est un voisinage inévitable et un théâtre immédiat. Deuxièmement, *Wider Black Sea Area* est un concept indissociable dans sa mise en œuvre de celui de *Greater Middle East*, qui se trouve actuellement au cœur des préoccupations des Etats-Unis. Autrement dit, pour ces derniers, la mer Noire est avant tout pensée comme la zone de jonction entre Europe et *Middle East*. Troisièmement, les Etats-Unis, à la différence de l'UE, et à l'instar de la Russie, sont en guerre. Engagés en Irak, ils mènent une *Global War on Terror*, guerre qui se caractérise avant tout par son absence de limitations temporelles et spatiales.

La conduite d'une stratégie euro-atlantique, visant à construire un espace de sécurité autour de la mer Noire, ne donc peut se concevoir sans prendre en compte deux éléments aussi décisifs que discriminants : l'engagement militaire britanno-américain en Irak et la lutte contre le « terrorisme international ». Pour les pays de la région, le positionnement par rapport à ces deux enjeux va conditionner leurs relations avec les Etats-Unis, la Russie et l'UE.

Aux trois facteurs (état de l'UE, partenariat UE/Russie et relation transatlantique) jouant sur l'élaboration et la conduite d'une stratégie de l'UE à l'égard de la mer Noire, il convient d'en ajouter un quatrième : la situation intérieure de chaque pays de la zone et les tentatives de regroupements régionaux. De ce point de vue, deux processus méritent une attention particulière : les tentatives de réactivation du GUAM, actuellement menées par Kiev et Tbilissi, avec le soutien de Washington, et la redéfinition de la politique extérieure de la Turquie vis-à-vis de l'UE et des Etats-Unis.

En ce qui concerne l'UE, son implication dans la mer Noire ne peut que se renforcer. Cependant, sa stratégie dépend étroitement de sa situation actuelle. Quel que soit l'angle de vue choisi (euro-atlantique, euro-russe ou régional), ses partenaires doivent bien saisir le moment que l'UE est en train de vivre car il dépasse très largement le cadre de la mer Noire. Les partenariats n'ont guère de sens s'ils fonctionnent à sens unique. Dans un proche avenir, la mer Noire aura pour l'UE valeur de zone-test sur :

- Sa capacité à concevoir régionalement son voisinage, c'est-à-dire à envisager des théâtres spécifiques au sein de son voisinage (mer Baltique, Bassin méditerranéen...).
- Sa capacité à agir en fonction des organisations parties prenantes et autres puissances régionales (OTAN, OSCE, BSEC, GUAM, Turquie, Russie, Etats-Unis...).
- Sa capacité à élaborer une stratégie en fonction d'un calendrier réaliste, c'est-à-dire à fixer des échéances, à les respecter, mais aussi à refuser celles qui lui seraient imposées de l'extérieur.

En d'autres termes, le degré de puissance régionale de l'UE devrait se mesurer non seulement à sa capacité de modifier cet environnement proche et complexe mais aussi à imposer son propre rythme.

Dr. Thomas Gomart
Responsable du programme Russie/Nei à l'Institut français des relations internationales et
enseignant à l'Ecole spéciale militaire de Saint-Cyr

