

ENTRE ETATS-UNIS ET RUSSIE : QUELLE POLITIQUE EUROPÉENNE POUR LA RÉGION DE LA MER NOIRE ?

PAR

STÉPHANE DELORY (*)

Durant plus d'une décennie, l'extension vers l'est de la sphère d'influence occidentale a coïncidé avec le déclin de la puissance russe, au point que, en quelques années, la mer Noire et le Caucase ont semblé devoir s'intégrer dans un vaste ensemble progressivement normalisé, selon des critères définis par les Etats-Unis et, dans une moindre mesure, par l'Union européenne (UE). Le déploiement de troupes américaines en Asie centrale, le brutal réalignement de l'Ukraine et de la Géorgie vers l'Alliance atlantique, l'intégration à marche forcée de la Roumanie et de la Bulgarie au sein de l'UE, l'ouverture des marchés hydrocarbures de la Caspienne ont constitué les illustrations les plus spectaculaires de cette évolution, soutenue en arrière-plan par l'implacable ambition américaine de contrer toute résurgence de la puissance russe en la privant de toute influence sur ses anciennes marches.

Pourtant, au moment où la Roumanie et la Bulgarie entrent dans l'UE et où la question de l'adhésion de l'Ukraine et de la Géorgie à l'OTAN a été officiellement posée, Américains et Européens découvrent que la géographie, la masse démographique et l'histoire des peuples demeurent, que la Russie n'a nullement disparu et qu'elle n'entend pas brader sa propre sphère d'influence à la simple évocation des mirages de la démocratie et de l'économie de marché. La violente réaction du Kremlin face aux tentatives de réalignement engagées en Ukraine après la Révolution orange, l'étranglement implacable de la Géorgie et l'instrumentalisation des conflits en Abkhazie et dans le Karabakh témoignent de la capacité de réaction de la Russie, mais aussi de la quasi-impossibilité des Occidentaux à assurer la défense de leurs nouveaux «clients». Non seulement la Russie reste l'acteur stratégique régional dominant, ce que ni l'Europe ni les Etats-Unis n'ont la capacité de lui dénier, mais d'autres puissances régionales, telle la Turquie, apparaissent comme des acteurs essentiels, avec lesquels les Occidentaux devront, quoi qu'il arrive, apprendre à composer (1).

Au-delà des soutiens officiels apportés aux programmes de démocratisation des Nouveaux Etats indépendants (NEI), des multiples plans d'action

(*) Chercheur au Centre Thucydide de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(1) Le rôle de la Turquie, très particulier, n'est pas abordé ici.

à finalité essentiellement prophylactique et des tentatives stratégiquement inconséquentes d'incorporer certains Etats de la mer Noire dans une Alliance atlantique qui n'est plus que l'ombre d'elle-même, Américains et Européens ne sont en effet plus en mesure de reconduire le *Blitzkrieg* politique et stratégique réalisé quelques années plus tôt en Europe centrale et dans les pays baltes. Parallèlement, si les capitales européennes ne se sont jamais fait d'illusion sur leur capacité à interférer avec la puissance russe, le mécanisme de double adhésion place désormais l'Europe en première ligne dans la gestion des dossiers de la mer Noire et du Caucase. Certes, la plupart des nations européennes n'ont pas ménagé leur attentisme à l'égard des pays de la zone, mais la position bruxelloise demeure plus exposée : il s'agit en effet pour l'UE de défendre ses valeurs politiques et économiques – à défaut de valeurs stratégiques – sans s'aliéner la seule puissance majeure capable de s'opposer à elle sur le continent, c'est-à-dire la Russie. Compte tenu des intérêts économiques et énergétiques en jeu et du durcissement croissant de la politique étrangère russe, la tâche s'avère de plus en plus contradictoire.

POLITIQUE EUROPÉENNE EN MER NOIRE

De TACIS à l'Instrument de Politique européenne de voisinage (IPEV)

Dans son ensemble, la politique européenne à l'égard de la région de la mer Noire a recouvert des visages relativement traditionnels. Une assistance économique, juridique et normative, destinée à rapprocher les pays limitrophes de l'acquis communautaire, a été fournie dès le milieu des années 1990. Par le biais du programme TACIS, plus de 3,1 milliards d'euros ont été ventilés à travers les NEI entre 2000 et 2006. L'impact politique de ces programmes d'aide reste toutefois difficile à évaluer. Certes, dans la phraséologie européenne, TACIS et l'ensemble des programmes corréls ont été un vecteur de promotion de la démocratie et de coopération économique (2). De ce point de vue, le soutien européen au développement de la mer Noire et des NEI pourrait être perçu comme largement supérieur à celui des autres grandes puissances occidentales, puisque, selon les statistiques mises à disposition par l'UE, cette dernière fournit 59 % de l'assistance globale apportée aux NEI et à la Russie, loin devant les Etats-Unis et le Japon (3).

(2) «*Les principaux objectifs du programme TACIS sont de renforcer la démocratie et l'Etat de droit et de promouvoir le passage à une économie de marché dans les pays partenaires de l'Europe orientale et de l'Asie centrale*», Document de travail des Services de la Commission, Politique européenne de voisinage, Rapport sur l'Ukraine, COM(2004) 373 final, Bruxelles, 12 mai 2004.

(3) Cf. le document «*TACIS, the EU and the NIS*», sur le site Internet ec.europa.eu/comm/external_relations/ceeca/publication/tacis_1.pdf.

Toutefois, ces programmes sont des instruments de sécurisation et de stabilisation plutôt que des instruments de promotion de la transition économique et politique. L'exemple de l'Ukraine, qui représente l'un des NEI les plus sensibles et les plus importants de la mer Noire, est de ce point de vue très significatif. Certes, l'UE demeure le premier donateur international (environ un milliard d'euros depuis 1991), mais l'essentiel de l'assistance porte sur la sûreté nucléaire ou l'aide d'urgence : ainsi sur les 756 millions d'euros versés entre 1998 et 2002, 30 % ont été directement et indirectement alloués à la sûreté nucléaire et 9 % à l'aide humanitaire et à l'assistance énergétique ; *a contrario*, l'aide à la démocratisation versé entre 2002 et 2004 dans le cadre IEDDH (4) ne s'élève qu'à 5,3 millions d'euros, soit 0,7 % du total (5). Un examen rapide de l'assistance fournie à la Géorgie donne une image semblable, quoique la destination des fonds soit différente : sur un total de 419,8 millions d'euros déboursés entre 1992 et 2004, plus de la moitié (242 millions) procédait de l'aide humanitaire et de la sécurité alimentaire ; les fonds d'aide à la démocratie se sont quant à eux élevés à 7,5 millions d'euros sur la période, leur usage effectif restant sujet à caution (6).

En comparaison, l'assistance fournie par l'USAID, qui ne représente que le volet le plus visible des multiples canaux de financement américains vers les pays étrangers, s'élève, pour l'Ukraine, à 370 millions de dollars entre 2003 et 2006 et, pour la Géorgie, à 225 millions (7). En revanche, sur les 97 millions de dollars officiellement versés à l'Ukraine par le gouvernement américain lors de l'année fiscale 2003-2004, 28 milliards ont été dévolus à divers projets de promotion de la démocratie (8). Dans une perspective plus politique, les offres d'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN ont été assorties de lourdes conditions portant sur la démocratisation de l'ensemble des institutions politiques, économiques et judiciaires du pays (9) : entrer dans l'OTAN, c'est-à-dire, dans la perspective des NEI, bénéficier de la garantie de sécurité américaine, implique une transformation telle que l'héritage de l'influence russe s'en trouve inévitablement condamné (10).

(4) Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme.

(5) Document de travail des Services de la Commission, Politique européenne de voisinage, Rapport sur l'Ukraine, *op. cit.*

(6) *Commission staff working paper, Annex to «European Neighbourhood Policy», Country Report, Georgia, COM(2005) 72 final, Bruxelles, 2005.*

(7) Cf. le site Internet www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/index.html.

(8) Joel BRINKLEY, «Dollars for democracy? : US aid to Ukraine challenged», *New York Times*, 21 déc. 2004.

(9) Cf. à ce sujet les directives précises édictées dans les «NATO Ukraine Annual Target Plans 2005», (NUC(C)D(2005)0001), et 2006 (non référencé).

(10) On peut également citer les propos de Nicolas Burns, alors ambassadeur des Etats-Unis à l'OTAN, quant à l'éventuelle adhésion de l'Arménie à l'Organisation : «*there are indeed substantial differences in the ways NATO and Russia organize their military forces and defense structures. If Armenia wants to improve significantly its interoperability with NATO, it will have to revise some of those structures*» *Mediamax News Agency Report*, 22 avr. 2004, cité par Ara TADEVOSYAN, «Armenia : between the wider Black Sea region and the greater Middle East», in D. ASMUS (dir.), *Next Steps in Forging a Euroatlantic Strategy for the Wider Black Sea*, The German Marshall Fund, 2006.

Il ne s'agit pas ici de nier la substance de l'aide européenne aux NEI. Tout au contraire, la mise aux normes juridiques, le financement de projets sectoriels, le soutien aux réformes agricoles, l'aide d'urgence ou la formation des élites ont non seulement contribué à stabiliser les pays de la zone, mais ont également permis un lent ajustement à certaines normes occidentales. Force toutefois est de constater que, en fait de «*de renforcer la démocratie et l'Etat de droit et de promouvoir le passage à une économie de marché*» (11), il s'est agi avant tout de stabiliser des pays dont l'incurie industrielle, les carences administratives ou l'incapacité à régler leurs problèmes sociétaux représentaient une menace perceptible pour l'UE. Nantie d'un nouvel outil de coopération, l'IPEV, la Commission reconnaît d'ailleurs explicitement les limites de TACIS (12). Reste à savoir dans quelle mesure le premier se distinguera du second.

PEV et IPEV

La politique d'élargissement a représenté pendant plus de 15 ans l'essence de la politique étrangère européenne sur le continent. Les récents déboires constitutionnels et la (très) lente prise de conscience des élites européennes que la capacité à s'étendre de l'UE ne pouvait se définir uniquement par un ensemble de critères bureaucratiques et, donc, que l'élargissement ne pouvait faire systématiquement office de succédané à une politique étrangère européenne a toutefois conduit Bruxelles à réévaluer son discours et à dissocier l'assistance économique et normative de la perspective d'adhésion. De fait, la Politique européenne de voisinage (PEV) mise en place depuis 2003 et développée depuis 2007 par le biais de l'Instrument de Politique européenne de voisinage (IPEV) vise à apporter un soutien aux pays non membres, mais affirme explicitement que les pays éligibles à ces aides ne sont pas destinés à adhérer.

Réunissant l'ensemble des programmes d'aide au sein d'un même instrument, l'IPEV rassemble l'ensemble des pays de la périphérie de l'UE, de la Méditerranée au sud Caucase et devrait être financé à hauteur de 11,1 milliards d'euros entre 2007 et 2013. L'attribution des fonds et la formulation des programmes doit se faire sur une base bilatérale, répondant à des critères précis. Le non-respect des critères peut entraîner l'annulation de l'aide. L'IPEV couvre nombre de coopérations, offre des incitations financières aux Etats les plus compréhensifs et ambitionne un volet politique visant à la sta-

(11) Document de travail des Services de la Commission, Politique européenne de voisinage, Rapport sur l'Ukraine, *op. cit.*

(12) Sans grand souci de cohérence, la très récente déclaration de la Commission relative au renforcement de la politique européenne de voisinage rappelle les limites de TACIS : «*pour les pays de la PEV couverts jusqu'ici par le programme TACIS, l'IPEV constituera un réel progrès, l'assistance purement technique se muant en une véritable coopération*», Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européens, relative au renforcement de la Politique européenne de voisinage, COM(2006)726 final, Bruxelles, 4 déc. 2006.

bilisation, la transition démocratique et à la résolution des conflits (13). Par rapport à TACIS, on peut arguer que la multiplicité des engagements pris dans le cadre de la PEV incarne une combinaison de politiques étrangères, démultipliant son impact politique et offrant un certain nombre de leviers. En parallèle, la région de la mer Noire fait désormais partie des priorités de la présidence allemande de 2007 et est l'objet de l'attention sourcilleuse de la Pologne, de la Grèce, de la Roumanie et de la Bulgarie.

L'implication de l'UE dans les conflits de Moldavie et du sud Caucase, ainsi que son soutien à la Révolution orange démontrent de surcroît qu'une certaine politique étrangère prend corps, autrement que dans le strict domaine technique, par l'usage des médiations et des incitations assorties d'engagements politiques et diplomatiques. On peut également supposer que le caractère stratégique de la mer Noire et du Caucase en matière énergétique incitera l'Europe à accentuer ses engagements (14). Il faut cependant rappeler que le financement et la sécurisation des infrastructures énergétiques réalisées dans le cadre du programme INOGATE entre 1996 et 2006 ne représentent que 56 millions d'euros, à comparer avec les 50 millions débloqués pour la sécurisation de Tchernobyl pour la seule année 1998 (15). Quant à la libéralisation des marchés, qui pourrait éventuellement permettre de desserrer l'étreinte de la Russie sur les pays de transit, elle semble devoir passer par un accord sur la Charte énergétique et non par une assistance directe aux pays soumis à un chantage gazier et au rachat subséquent de leurs infrastructures.

D'UNE POLITIQUE DE NON-INTÉGRATION ET LA DÉFINITION D'UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE

La Politique de voisinage vise à étendre la sphère d'influence européenne dans la zone afin de faire converger les différents acteurs, au mieux, vers les critères de Copenhague – si une adhésion à long terme n'est pas exclue – et, au pire, vers des normes minimales telles que celle définies dans les différents Accords de coopération et de partenariat (ACP) (16).

(13) Cf. la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européens, relative au renforcement de la Politique européenne de voisinage, *op. cit.*

(14) «*For the EU, the main objective of this initiative is to facilitate the transportation of the extensive Caspian oil and gas resources towards Europe, be it transiting through Russia or via other routes such as Iran and Turkey, as well as facilitating the progressive integration of the energy markets of this region into the EU market. Indeed, secure and safe export routes for Caspian oil and gas will be important for the EU's security of energy supply by increasing the geographical diversification of the EU's external energy supplies.*», *Annex to the Green Paper «A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy. What is at stake», Commission Working Document, COM(2006) 105 final.*

(15) Annex to the Green Paper «*A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy. What is at stake*», *op. cit.*

(16) «*Spreading good governance, supporting social and political reform, dealing with corruption and abuse of power, establishing the rule of law and protecting human rights are the best means of strengthening the international order.*», *European Security Strategy, 2003, op. cit.*

Cependant, l'incompatibilité de ces critères avec ceux favorisés par la Russie (maintien de réseaux clientélistes, contrôle des centres de décision, corruption des élites, marginalisation des oppositions, étatisation de l'économie) implique soit de refouler l'influence russe, soit de se contenter d'une convergence sectorielle, dissociée et lente. Dans le premier cas deux éléments sont à considérer. D'une part, pour exporter son influence, l'UE devrait disposer des moyens d'imposer, quand nécessaire, les éléments de réforme et de convergence, ce qui pourrait être partiellement le cas avec l'IPEV. D'autre part, l'UE devrait disposer d'une influence suffisante sur les acteurs externes, plus particulièrement la Russie, pour encadrer et maintenir leur influence. Enfin, il faut considérer que l'UE est, par sa nature non fédérale, inapte à exercer une politique de puissance de long terme contre une autre puissance majeure et, par ricochet, de soutenir activement des puissances mineures contre une puissance majeure.

Inversement, l'UE dispose d'une puissance diffuse d'une remarquable intensité. Incapable de soutenir une politique de force dans la durée, elle dispose d'une faculté d'osmose supérieure, par sa capacité à reconduire sa politique d'assistance et de coopération sur un très long terme. L'évolution politique et institutionnelle de la Turquie au contact de l'UE illustre cette capacité dans la durée. En conséquence, en parlant d'une politique européenne pour la mer Noire, il ne s'agit pas tant d'anticiper une politique étrangère européenne comparable, dans la portée et la méthode, aux politiques russes ou américaines, que de concevoir une politique compatible avec les limites et les possibilités européennes, dans un contexte de confrontation latente avec des puissances régionales majeures.

De fait, une politique étrangère européenne est avant tout susceptible de se cristalliser autour de thèmes économiques et environnementaux, de la lutte contre le crime organisé, des trafics et, dans une moindre mesure, des activités terroristes. La politique d'intégration de la Roumanie et de la Bulgarie, la participation, par le biais de ces nouveaux membres, aux processus de coopération régionaux (type Organisation de la coopération économique de la mer Noire, CEMN, que l'UE envisage de rejoindre en tant qu'observateur) (17) et le développement de facilités économiques et administratives avec les Etats de la zone devraient continuer à constituer l'essentiel de la politique européenne dans les prochaines années à venir (18). Il s'agit de domaines d'excellence où l'UE est parfaitement apte à agir et pour lesquels des effets tangibles sont plus que probables. Cet aride volet de la politique

(17) Il convient de noter que les Etats-Unis le sont déjà. Cf. la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européens relative au renforcement de la Politique européenne de voisinage, *op. cit.* ; la déclaration correspondante de la CEMN, *Declaration of the Ministers of Foreign Affairs of the Member States of the Organization of the Black Sea Economic Cooperation*, Moscou, 1^{er} nov. 2006. Les pays riverains (Russie exclue), en particulier l'Ukraine, sont bien entendu très favorables à une telle intégration.

(18) Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européens relative au renforcement de la Politique européenne de voisinage, *op. cit.*

étrangère est toutefois impératif, puisqu'il conditionne la stabilisation économique et administrative ainsi que l'émergence de la société civile. Dans ce domaine, la politique étrangère de l'UE bénéficiera des avantages d'une logique bureaucratique avant tout fondée sur le rapprochement administratif et économique : avantages car, régie par cette logique bureaucratique, la politique étrangère européenne sera déconnectée des impératifs politiques de court terme et sera donc susceptible, par défaut, d'être exécutée avec un maximum d'invariants sur longue durée. Les responsables politiques passent, les Plans d'action et de coopération demeurent.

Limites d'une politique étrangère globale

Inversement, il existe un certain nombre de limites qui risquent de prévenir l'expression d'une politique européenne plus ambitieuse, intégrant à la fois les Etats de la mer Noire, mais également les différentes puissances interagissant sur la zone, dans une politique commune visant à intégrer les pays de la mer Noire dans sa sphère d'influence.

D'une part, la capacité des Européens à influencer sur l'évolution interne des sociétés des Etats riverains de la mer Noire et d'y substituer un modèle occidental est limitée. La structure des réseaux économiques, politiques et financiers existant depuis l'époque soviétique, bénéficiant le plus souvent de soutiens en Russie, reste en effet difficilement pénétrable à l'influence européenne. De surcroît, ces réseaux ne sont pas toujours facilement identifiables, sont le plus souvent concurrentiels et déjà amplement instrumentalisés par la Russie (19).

En théorie, l'UE devrait, pour optimiser le levier de l'IPEV, pouvoir identifier les réseaux les plus aptes à répondre à ses attentes et les favoriser au détriment des autres. L'exemple de l'Ukraine démontre cependant toute la difficulté d'un tel processus. S'il est évident que le soutien apporté par l'Europe à la Révolution orange a été des plus mesurés, en particulier lors de la crise gazière de 2005, il n'est pas dit qu'un investissement plus solide eût permis de faire plus. La lente dérive du pouvoir ukrainien tient également aux structures de pouvoir internes au pays. La Révolution orange a du composer avec les anciens pouvoirs en place et s'est trouvée rapidement engluée dans une lutte de faction féroce. La paralysie des organes décisionnels a finalement profité aux partis pro-russes, qui sont apparus, du fait du soutien de la Russie, comme les garants d'un minimum de prospérité (20). L'implication de Moscou dans l'espace politique ukrainien a, de plus, permis

(19) James SHERR, *Democracy in the Black Sea Region : the Missing Link in Regional Security*, Conflict Studies Research Center, 2002. Sur l'influence du secteur économique dans la politique étrangère, cf. également Irina KOBRINSKAYA, «The CIS in Russian foreign policy : causes and effects», in Hanna SMITH (dir.), *Russia and its Foreign Policy*, Kikimora Publications B 33, Kikimora Publications, Saarijärvi, 2005.

(20) A ce sujet, cf. Vsevolod SAMOKHVALOV, «Ukraine and the Orange Revolution : democracy or a 'Velvet Restoration'», *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. VI, n°2, juin 2006; Taras KUZIO, «Ukraine 'orange-blue' foreign and security policy», in D. ASMUS (dir.), *op. cit.*

de maintenir le pays dans un état de crise politique permanente, qui a finalement conduit à l'émergence d'une coalition lui étant favorable (21). A ce jeu, ni l'Europe ni les Etats-Unis n'avaient la moindre chance.

Pour la Russie, l'exploitation de ces réseaux est encore simplifiée dans les économies minées par les conflits (22). Elle est, à l'inverse, rendue encore plus complexe pour les Européens. Les Etats-Unis eux-mêmes, qui possèdent l'ensemble des outils d'influence nécessaires au plein exercice d'une politique étrangère, se sont montrés impuissants à empêcher les manipulations de Moscou en Ukraine et peinent à limiter l'étranglement de la Géorgie (23). Si l'absence de réaction européenne peut apparaître préoccupante, l'incapacité des Etats-Unis, lourdement engagés dans le processus de *roll-back* contre la Russie, à sauvegarder les régimes alliés et à contrer la stratégie entreprise par Moscou traduit les limites de toute politique d'influence sur les pays de la région.

L'inévitable facteur russe

La crise gazière avec l'Ukraine et l'absence de réaction significative occidentale semblent avoir donné à Moscou le signal d'une intense campagne de reconquête de son étranger proche (24). Les intérêts russes dans la zone sont en effet autrement plus vitaux que ceux des Occidentaux et la Russie n'entend pas perdre le contrôle d'une région qui constitue pour elle non seulement une arrière-cour géographique, mais également une zone de transit stratégique de ses matières premières, un espace économique privilégié et un corridor naturel pour son accès vers la Méditerranée et le Moyen-Orient. De surcroît, la perspective d'admission au sein de l'OTAN de la Géorgie, de l'Ukraine, voire de l'Arménie représente une menace majeure en termes politiques comme militaires : d'une part, l'adhésion vise avant tout à couper les liens existants entre les nouveaux adhérents et la Russie, y compris au niveau économique; d'autre part, elle risque de favoriser la remise à niveau des forces militaires de la zone et de relativiser l'avantage stratégique que représente actuellement la puissance militaire russe (25).

(21) Bruce JACKSON, «The soft war for Europe's East», in D. ASMUS (dir.), *op. cit.*

(22) En 2003 le PIB par habitant de la Géorgie est inférieur de 40 % à ce qu'il était avant l'indépendance; 23 % de la population vivent en dessous du seuil de pauvreté et 60 % risquent de franchir ce seuil; le volume de la dette couvre 50 % du PIB, alors que l'économie souterraine pourrait représenter jusqu'à 50 % de l'activité économique. On comprend donc tout l'intérêt de la Politique de voisinage pour ces pays, mais également toute l'impuissance de l'UE à s'immiscer dans les réseaux irriguant un tel système économique. Pour les données, cf. David CHKHARTISHVILI/Roman GOTSIRIDZE/Bessarion KITSMARISHVILI, «Georgia, conflict regions and economies», in Phil CHAMPAIN/Diana KLEIN/Natalia MIRIMANOVA (dir.), *From War Economies to Peace Economies in the South Caucasus*, Economic and Conflict Research Group on the South Caucasus, International Alert 2004.

(23) Pour une comparaison entre politique européenne et américaine en Géorgie, cf. Dov LYNCH, «Why Georgia matters», *Chaillot Paper*, n° 86, Institute for Security Studies, Paris, 2006.

(24) Sur l'évolution de la position et des perceptions russes, voir Irina KOBRINSKAYA, «The CIS in Russian Foreign Policy: Causes and Effects», in *Russia and its Foreign Policy...*, *op. cit.*

(25) Ainsi, selon un groupe d'experts américains, c'est la mise en place du programme Train and Equip en Géorgie (et du Georgia Sustainment and Stability Operations Program (SSOP) subséquent) qui aurait

Moscou a su exploiter nombre d'instruments pour refouler les Occidentaux de sa zone d'influence. Outre l'ingérence directe dans la vie parlementaire ukrainienne évoquée plus haut, on peut également citer le soutien direct à des factions sécessionnistes aux Etats hostiles à la Russie (Transnistrie, Ossétie du Sud, Abkhazie), les menaces de mort publiques contre les représentants de l'Etat (Géorgie), les sanctions économiques et la violation des accords établis (Géorgie, Ukraine), la passation d'accords préférentiels (ou moins discriminatoires avec les régimes amis (Biélorussie et Ukraine en 2007), l'activation d'alliances anti-occidentales (Organisation de coopération de Shanghai, Communauté économique eurasienne), le sabotage des instruments internationaux de résolution des conflits (Transnistrie), l'usage abusif de facilités militaires (Ukraine, Géorgie), les opérations militaires (Géorgie), l'organisation – présumée – de référendums illégaux (Géorgie, Ukraine) et le patronage probable de consultations légales (Ukraine). Le maintien de relations stratégiques privilégiées entre la Russie et l'Europe et l'absence de protection dont ont bénéficié l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie face aux manœuvres de Moscou, dont certaines violent ouvertement tous les principes du droit international, ne devraient pas inciter Moscou à changer d'usages, l'application de la violence politique se révélant nettement plus profitable aux intérêts russes que le jeu de la démocratie.

Dans ce cadre, les moyens d'influence de l'UE sont limités. L'un de ses principaux leviers réside dans la renégociation de l'ACP et dans la négociation sur la Charte énergétique. Sans se prononcer sur l'avenir des deux, force est de constater que l'application d'une politique de levier à l'égard de la Russie suppose que la rationalité de celle-ci soit la même que celle des Européens. L'UE semble penser qu'elle dispose des instruments pour contraindre la Russie à une plus grande transparence et peut discuter avec elle en la matière sur un pied d'égalité. Ainsi, en ce qui concerne les négociations énergétiques, la Commission estime que *« l'UE, en tant que premier client énergétique de la Russie, est un partenaire essentiel et égal dans cette relation [...]. Un véritable partenariat assurerait la sécurité et la prévisibilité pour les deux parties, mettant ainsi en place les conditions pour les investissements à long terme nécessaires pour créer de nouvelles capacités. Il signifierait aussi un accès équitable et réciproque aux marchés et infrastructures, notamment l'accès des tiers aux oléoducs et gazoducs »* (26).

Or, si la rationalité des Européens est avant tout fondée sur une logique d'économie de marché, celle du Kremlin est axée sur la restauration de ses monopoles économiques et de sa zone d'influence politique et stratégique et

prévenu une intervention militaire directe contre ce pays. Même si cette assertion est surévaluée, il n'en demeure pas moins que la Russie bénéficie d'un avantage majeur que l'adhésion amoindrirait mécaniquement Voir Svante E. CORNELL *et al.*, *Regional Security in the South Caucasus, the Role of NATO*, Central Asia-Caucasus Institute, John Hopkins University, 2004.

(26) *Livre vert sur l'énergie, « Une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable »*, COM(2006) 105 final, SEC(2006) 317, Bruxelles, 8 mars 2006.

non sur son intégration dans un modèle d'économie libérale de marché (27). La réédition de la stratégie de chantage sur les prix du gaz, entamée à la fin de l'hiver 2006 contre la Biélorussie, très proche de celle appliquée contre l'Ukraine un an plus tôt, démontre, si besoin est, que la rationalité de la Russie diffère profondément de celle des Européens, Moscou semblant accorder plus d'importance à la maîtrise des infrastructures de transit gaziers qu'aux doutes existentiels des Européens sur la fiabilité de leur partenaire (28). De ce fait, existe-t-il véritablement un partenariat égal si la Russie estime pouvoir se passer d'investissements ou tolère de les différer? De plus, quelles seraient les alternatives européennes si la Russie réussissait à recréer un monopole sur la majorité des infrastructures de transit des ressources énergétique de la Caspienne (29)? Pourquoi négocier alors que cette perspective paraît à portée de main? Les agendas des deux parties semblent manifestement très différents, réduisant d'autant la capacité d'influence de l'UE en la matière (30).

S'il demeure exact que, à terme, le développement de la Russie est étroitement lié aux investissements européens, le lien de dépendance entre eux n'est de toute façon pas identique. L'Europe a besoin de la coopération de la Russie sur nombre de dossiers cruciaux, qui dépassent de loin le simple cadre énergétique. Le *Country Strategy Paper* de la Commission consacré à la Russie (2001) évoque d'ailleurs cette vulnérabilité à demi-mots : «*while the EU is Russia's main trading partner, it has a huge trade deficit with this country, originating mainly in its dependence on energy supplies from Russia. The EU has thus an important strategic and economic interest in Russia's development. The case for closer EU-Russia relations will be even greater after enlargement [...]. Russia should be able to develop its position as a*

(27) La politique de sécurité énergétique russe, contrairement à la logique (officielle) occidentale, met davantage l'accent sur l'exploitation et le contrôle des ressources étrangères que sur la valorisation des ressources nationales, arguant que les dernières font office de ressources stratégiques qu'il faut préserver d'une exploitation trop précoce. Cf. Michael FREDHOLM, *The Russian Energy Strategy...*, *op. cit.* et le *Livre vert sur l'énergie*, *op. cit.*

(28) Il convient de noter que la rupture des appauvrissements de janvier 2006 n'est pas directement imputable à la Russie, mais à l'Ukraine qui a prélevé du gaz d'origine russe – en fait destiné à l'Europe – pour la consommation nationale en présumant qu'il s'agissait du gaz turkmène lui étant directement destiné. Cf. John M. ROBERTS, «The Black Sea and European security strategy», *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. VI, n° 2, juin 2006. De fait, s'il est certain que la Russie se sert de l'arme énergétique contre les NEI, l'idée que la Russie utilise cette même arme contre l'Europe résulte souvent d'une incompréhension du rôle réel des pays de transit (Ukraine, Biélorussie) dans la rupture des approvisionnements avec l'Europe. Cf. par exemple Michael FREDHOLM, «The Russian energy strategy & energy policy : pipeline diplomacy or mutual dependence?», *Conflict Studies Research Center Russian Series*, vol. LI, n° 5, sept. 2005; Andrew MONAGHAN, «Russian oil and EU energy security», *Conflict Studies Research Center Russian Series*, vol. LXV, n° 5, nov. 2005.

(29) La dépendance européenne à l'égard du gaz russe pourrait atteindre 70 % à l'horizon 2020 (cf. John M. ROBERTS, «Potential of Caspian oil», *Gazprom 5*, mai 2005). Les projections de l'Agence internationale de l'énergie et de l'UE sont plus conservatrices (environ 60 % en 2030).

(30) Il est également possible, selon certains experts, que les Russes eux-mêmes aient eut un sentiment exagéré de dépendance à l'égard de l'Union, notamment au niveau des exportations pétrolières, et qu'ils aient craint que celle-ci ne tente d'appliquer une politique de levier à son égard. Dans cette perspective il apparaît naturel que la Russie tente de se préserver en dominant les marchés auxquels elle a accès. Cf. Andrew MONAGHAN, *op. cit.*

prosperous market for EU exports and investments and a reliable source of EU energy supplies, as well as a stable, predictable and co-operative partner for security in Europe» (31). De fait, si la zone de la mer Noire représente un secteur stratégique pour l'Europe, son intérêt demeure très relatif au regard de ce que la stabilité et la croissance de la Russie représentent. Rassurer la Russie, prévenir le retour d'une politique de force, favoriser l'investissement et garantir une sécurité énergétique minimale sont des priorités toutes autres que la facilitation de la transition démocratique dans la mer Noire et le Caucase (32).

Notons, accessoirement, que le maintien de la Russie dans un processus de maîtrise des armements conventionnels, plus particulièrement dans les limites du Traité sur les forces conventionnelles en Europe, est un impératif de long terme puisque le départ des troupes mécanisées américaines d'Europe, combiné à l'atonie des budgets de défense européens, donnera de nouveau à la Russie un poids militaire considérable, lui offrant plus d'espace pour appliquer une politique de force dans son étranger proche.

Peut-être faut-il inclure dans ces considérations le fait que certaines puissances européennes n'ont aucun intérêt à rechercher la confrontation. L'Allemagne s'est ainsi engagée dans un *zonderweg* bien particulier avec Moscou. La place accordée par la Russie à l'Allemagne, à la fois en tant qu'investisseur et en tant que médiateur de ses intérêts dans l'UE, donne à cette dernière un poids unique en Europe, ce qui l'incitera probablement à limiter les frictions, en particulier sur une zone que la Russie considère comme stratégique. En outre, la construction du Baltic Pipeline System (33) démontre la priorité accordée par Berlin à la création d'une relation énergétique stable avec la Russie par rapport à la recherche d'un nouvel équilibre dont l'Europe et la zone mer Noire seraient les mutuels bénéficiaires (34). L'Allemagne n'est pas la seule à parier sur la Russie et la réflexion économiquement juste, mais politiquement inepte, faite par Jacques Chirac

(31) Italiques rajoutées par l'auteur. «National indicative programme 2002-2003», *Country Strategy Paper 2002-2006*, Russian Federation, 21 déc. 2001.

(32) Le volume des investissements directs étrangers (FDI) dirigés vers les pays de la CEI et du sud de l'Europe, qui totalise en 2004 35 milliards de dollars, témoigne de l'absence d'intérêt des pays de la mer Noire vis-à-vis de la Russie, des pays producteurs d'énergie de la zone (Azerbaïdjan et Kazakhstan) et, bien entendu, des nouveaux entrants dans l'Union européenne. Ainsi, selon le rapport 2005 de l'UNCTAD, sur 19 pays de la zone, la Russie compte pour un tiers des investissements, l'Azerbaïdjan et le Kazakhstan pour un quart : *World Investment Report 2005*, «Transnational Corporations and the Internationalization of R&D», United Nations Conference on Trade and Development, Nations Unies, 2005.

(33) Gazoduc germano-russe qui offre aux Allemands un accès direct au gaz russe, en évitant la Pologne, les États baltes et la Biélorussie.

(34) La décision allemande est d'autant plus compréhensible que le gazoduc baltique devrait avoir une capacité de 27,5 milliards de m³ (bcm) par an. Le fameux Nabucco, sensé offrir une alternative aux routes contrôlée par les opérateurs russes, devrait avoir une capacité de 25 à 31 bcm/an. Cependant, la consommation des pays de transit réduira sa capacité finale, à son point de destination en Autriche, à 22 bcm au mieux. Si on admet que la Baltique ne favorisera pas la création d'infrastructures pour la réception de gaz naturel liquéfié et que l'industrie allemande est partie prenante au développement de l'industrie gazière russe, le choix de Berlin devient plus compréhensible. Pour les chiffres, cf. Annex to the Green Paper, *op. cit.* ; John M. ROBERTS, «The Black Sea and European security strategy», *op. cit.*

pour la France au sommet informel de Lahti, sur l'absence de lien à établir, quand il s'agit de la Russie, entre actions morales et actions politiques (35), illustre le peu d'empressement des membres dominants de l'UE à se confronter avec Moscou.

Il découle de ces postulats que la marge d'action européenne reste faible, quelles que soient les déprédations de Moscou dans le Caucase. En l'absence d'une capacité de pression lourde, l'UE n'a d'autre solution que de temporiser et d'apparaître comme un acteur non de confrontation, mais de coopération.

UN ACTEUR DE COMPROMIS ?

L'UE peut tenter de maximiser ses options en favorisant la carte américaine et en s'associant au processus d'extension de l'OTAN. Ce qui suppose d'apporter un soutien à la politique de sape des régimes pro-russes entamée par Washington depuis la fin des années 1990, ainsi qu'un élargissement considérable des responsabilités de l'Alliance. Or, l'activisme américain, plus particulièrement l'instrumentalisation de l'adhésion aux instances atlantiques comme vecteur de retournement d'allégeance, contribue certainement à expliquer la vigueur de l'interventionnisme russe dans les affaires géorgiennes et ukrainiennes. Le conseiller présidentiel russe aux affaires européennes n'a pas fait mystère de la perception russe de l'activisme «étranger» quand il a publiquement déclaré 2004 : «*there was Belgrade, there was Tbilissi; we can see the same hand, probably the same resources, the same puppet masters and the scenarios are very similar*» (36). Sans forcément être à la source des révolutions de velours qui ont ébranlé les NEI depuis le début des années 2000, l'impatience des États-Unis d'apparaître comme un acteur de substitution et d'implanter dans ces zones les outils relayant leur influence – plus particulièrement par le biais de l'OTAN – s'est s'avérée particulièrement contre-productive, puisqu'elle a justifié la pression exercée par la Russie sur les États de la zone et a alimenté son opposition de principe à toute transition pro-occidentale (37).

(35) Cf. la Conférence de presse de M. Jacques Chirac, Président de la République française, à l'occasion de la réunion informelle des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne, à Lahti en Finlande, le vendredi 20 octobre 2006.

(36) Sergei YASTRZHEMSKY, déclaration sur la chaîne russe RTR, 27 nov. 2004, cité par Dov LYNCH, *op. cit.*

(37) A très court terme, la question de la capacité de soutien de l'Europe et des États-Unis aux États de la région élargie de la mer Noire va se poser avec acuité. La question ukrainienne apparaît déjà réglée : Moscou est actuellement en mesure de dicter à Kiev l'essentiel de ses exigences, sans que le gouvernement ukrainien ne dispose des soutiens nécessaires pour résister ; dans l'état actuel des choses, il semble même difficile de rétablir la politique multi-vectorielle de balancier, pratiquée par l'ancien gouvernement Koutchma (pour une analyse à ce sujet, cf. Taras KUZIO, *op. cit.*). Concernant la Géorgie, l'organisation du référendum en Ossétie du Sud, le chantage gazier exercé par la Russie depuis la seconde partie de l'année 2006 et, surtout, l'incapacité des Occidentaux à prévenir l'un comme l'autre en disent long sur les limites de l'influence occidentale sur Moscou.

Le discours européen, qui prône l'extension d'une zone de paix et sécurité dans sa zone de voisinage, plaide apparemment pour l'extension de l'OTAN et de la PESD vers l'Est. Apparemment, car la rhétorique sur la nécessaire transition démocratique, l'établissement d'un pont entre l'Asie et l'Europe, la prospérité et la stabilité des Etats du voisinage ne reste après tout qu'un exercice déclamatoire. L'implication de l'UE dans ces domaines ne recouvre qu'une dimension d'assistance technique et non un engagement stratégique.

Il est, lit-on dans nombre d'analyses, du devoir de l'UE de s'impliquer massivement dans les conflits prétendument gelés de la mer Noire et du Caucase afin de les solutionner, de paver la voie aux transitions démocratiques et de créer ce corridor tant attendu entre l'Europe et l'Asie. La fable est plaisante, mais la complexité et l'implication lourde de diverses puissances régionales majeures – Russie, Iran – et mineures – Azerbaïdjan, Géorgie, Arménie, factions tchéchènes – dans ces conflits imposent de disposer de la totalité des outils de la politique étrangère pour les solutionner. S'impliquer plus étroitement dans le processus ne conduirait l'UE qu'à renouer avec son traditionnel rôle de «vache à lait», ce qui, somme toute, facilite souvent les négociations, mais ne justifie nullement les garanties de sécurité que les Etats de la mer Noire et du Caucase semblent attendre d'elle. Quitte à appliquer, au nom de la stabilisation, la solution du plus fort – dans ce cas précis, il s'agit essentiellement de la Russie –, le plus simple et le plus fonctionnel consistent bien à déléguer à celle-ci un pouvoir de régulation, exempt de tout devoir de financement, et à apporter des corrections marginales aux pires excès.

Curieusement, la Communication de la Commission relative au renforcement de la Politique européenne de voisinage concède involontairement à la Russie un statut particulier. Dans le chapitre consacré au nécessaire volet politique de la PEV, l'introduction, qui concerne pourtant l'ensemble des pays du programme – Etats méditerranéens inclus – précise ainsi : *«il importe également, dans l'intérêt de tous, de faire en sorte que la Russie s'associe plus étroitement à la prévention des conflits et au renforcement de la stabilité dans toute l'Europe orientale et dans le Caucase du sud»* (38). Propos d'autant plus remarquables que la Russie est certainement le pays le plus impliqué dans le renforcement de la stabilité dans le Caucase et l'Europe orientale, même si elle n'accorde pas à ces mots le même sens que Bruxelles.

* *
*

Il a été plaisant, pendant quelques années, d'imaginer que l'extension des structures de sécurité occidentales permettrait l'émergence d'une puissance

(38) Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européens relative au renforcement de la Politique européenne de voisinage, *op. cit.*

multinationale occidentale dans la région, impliquant à la fois les Etats-Unis, l'UE, les Etats membres et l'OTAN. Il est clair désormais que la Russie présente une alternative probablement moins efficace mais plus économique et finalement plus avantageuse. Accorder à la Russie la co-responsabilité de ces missions, en la laissant récupérer et nettoyer ses zones d'influences, offre le double avantage d'y rétablir un ordre tolérable et d'offrir à l'Europe un levier de négociation sur des affaires autrement plus pressantes que l'extension de la démocratie, comme la sécurité énergétique, les équilibres militaires, la liquidation de certaines menaces dites asymétriques et la protection des investissements.

A y regarder de plus près, on pourrait paradoxalement conclure qu'une véritable politique européenne existe déjà dans la mer Noire et dans son voisinage. Elle aborde le visage double d'une coopération politiquement gratifiante et techniquement utile – la PEV – et de la bonne vieille *Realpolitik*. Tacitement, l'UE s'est déclarée incompétente sur le problème de fond auquel les Etats de la région sont confrontés, c'est-à-dire sur leur capacité immédiate à échapper à l'influence russe. Bien mieux, l'Europe a clairement démontré, par le partenariat stratégique qu'elle entend maintenir coûte que coûte avec la Russie, que cette dernière dispose de toute latitude pour agir dans sa propre sphère d'influence. *Wandel durch Annäherung* (le changement par le rapprochement) disait Egon Bahr en son temps, évoquant la politique d'apaisement avec l'Union soviétique. Voilà une notion que les responsables politiques de la mer Noire pourraient utilement méditer.