

---

## LE CAUCASE DU SUD ET L'UNION EUROPEENNE : VERS UNE COOPERATION RENFORCEE ?

---

Annie Jafalian \*

L'élargissement de l'Union européenne (UE) à dix Etats membres le 1<sup>er</sup> mai 2004 a été l'occasion, pour Bruxelles, de créer un nouveau cadre de coopération avec ses voisins de l'Est et du Sud. Le 11 mars 2003, la Commission proposait une « politique de voisinage » pour l'Europe élargie, ayant pour objet d'approfondir ses relations avec les pays situés aux frontières extérieures de l'UE, de promouvoir leur sécurité, leur stabilité et leur développement et d'éviter qu'apparaissent de nouvelles divisions sur le continent européen. Destiné aux Etats n'ayant pas alors la perspective d'adhérer à l'Union, le projet s'adressait à la Russie, à l'Ukraine, à la Moldavie et à la Biélorussie, ainsi qu'aux Etats de la Méditerranée. Le Caucase du Sud – composé des républiques d'Arménie, d'Azerbaïdjan et de Géorgie, et localisé à la périphérie orientale de l'Europe – était, en revanche, explicitement exclu de l'initiative<sup>1</sup>.

Le 14 juin 2004, l'UE adoptait une décision stratégique marquant un « tournant politique » dans ses relations avec le Caucase méridional<sup>2</sup>. Réunis à Luxembourg, le Conseil déclarait – conformément à l'avis du Parlement et à la recommandation de la Commission – inclure l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie dans la politique européenne de voisinage dont elles avaient été initialement écartées<sup>3</sup>. Après avoir pris une position de retrait vis-à-vis de ses partenaires caucasiens en 2003, l'Europe donnait ainsi, l'année suivante, le signal d'un intérêt renouvelé et croissant à leur égard. Présentée comme « la correction d'une erreur stratégique »<sup>4</sup>, cette décision apparaît comme le prolongement logique de plus d'une décennie d'assistance européenne fournie aux Etats du Caucase en matières technique et financière. Elle donne également à l'UE la plus grande visibilité politique qu'elle entend désormais avoir dans la région, favorisée qu'elle est par l'arrivée d'une nouvelle équipe au pouvoir en Géorgie. Offrant des perspectives de coopération renforcée, cette décision lance toutefois de nouveaux défis tant à l'UE qu'aux républiques sud-caucasiennes.

---

\* Annie Jafalian est chargée de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS, Paris).

<sup>1</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement datée du 11 mars 2003 et intitulée « Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », COM (2003) 104 final.

<sup>2</sup> Michèle Kahn, « L'Union européenne et le Sud-Caucase : un tournant politique », *Le Courrier des pays de l'Est*, mai-juin 2004, n° 1043, pp. 4-11. L'auteur qualifiait ainsi l'invitation du Conseil à la Commission, le 26 janvier 2004, à définir la place des Etats du Sud-Caucase dans la politique européenne de voisinage.

<sup>3</sup> Communiqué de presse consécutif à la réunion du Conseil en formation « affaires générales et relations extérieures », le 14 juin 2004, à Luxembourg, C/04/195.

<sup>4</sup> Svante Cornell, « Europe and the South Caucasus: In Search for a Purpose », *Central Asia-Caucasus Analyst*, 2 June 2004.

## Plus d'une décennie d'assistance technique et financière

L'UE a développé des programmes de coopération avec les républiques du Caucase du Sud dès leur accession à l'indépendance en 1991. Le 22 avril 1996, elle confirmait sa volonté de consolider ses liens avec l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie en concluant avec elles des Accords de partenariat et de coopération (APC), entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1999 pour une durée de dix ans. Les objectifs poursuivis par chacune des parties ont alors consisté à créer un cadre approprié au dialogue politique, à soutenir la démocratie et l'économie de marché, à promouvoir leurs relations économiques et commerciales, et enfin à fournir les bases d'une coopération dans divers domaines (juridique, social, technologique, culturel, *etc.*)<sup>5</sup>. Dans cette perspective, des documents de stratégie nationale ont été adoptés, offrant un cadre général à l'aide européenne ventilée à travers une grande variété de programmes<sup>6</sup>.

### *Le principal instrument de coopération : les programmes TACIS*

Les programmes TACIS (*Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States*) ont été le principal instrument de coopération entre l'UE et le Caucase du Sud depuis 1992. Reposant sur différents volets, ils ont eu pour objet, en terme politique, de soutenir les réformes institutionnelles, juridiques et administratives des Etats issus de la dislocation de l'Union soviétique. Ainsi, l'UE a financé des Centres de conseil juridique et politique placés auprès des gouvernements arménien, azerbaïdjanais et géorgien, notamment afin d'aider à l'harmonisation des législations<sup>7</sup>. En matière économique, les programmes TACIS ont eu pour but de favoriser l'extension du secteur privé et le développement des régions rurales, de façon à encourager la transition vers l'économie de marché et la croissance. En Géorgie par exemple, deux systèmes pilotes ont été définis concernant des régions particulièrement vulnérables en raison de leur niveau de développement et de leur composition ethnique<sup>8</sup>. En Azerbaïdjan, où 75 % des investissements étrangers sont alloués au développement de l'industrie pétrolière et concentrés dans quelques régions, c'est la diversification économique qui constitue un enjeu majeur. Dans le domaine social, l'UE s'est efforcée de gérer les conséquences de la transition et de réduire l'étendue de la pauvreté dans la région. Elle a soutenu, dans cette perspective, les ministères locaux de l'Agriculture, de la Sécurité sociale et de la Santé. La coopération engagée en faveur de la sûreté nucléaire figure également au titre des programmes TACIS. Il s'agit là d'un domaine clef du dialogue avec l'Arménie. Après avoir assuré la sécurité opérationnelle de la centrale nucléaire de Medzamor, l'UE a

<sup>5</sup> Les APC conclus entre l'UE et chacun des trois Etats du Caucase sont disponibles sur le site internet de l'UE.

<sup>6</sup> Les documents de stratégie nationale actuellement en cours ont été adoptés le 27 décembre 2001, pour une durée de quatre ans (2002-2006). En ce qui concerne la Géorgie, le document a été révisé le 23 septembre 2003 pour tenir compte de la détérioration de la situation au sein de la république. Ces documents sont disponibles sur le site internet de l'UE.

<sup>7</sup> Bruxelles mène également, dans ce cadre, des actions variables selon les Etats. En Arménie, l'UE projète – par exemple – de créer une chaire de droit européen à l'Université d'Etat d'Erevan en vue de former des experts locaux en matières européennes. En Azerbaïdjan, l'attention porte en particulier sur la gestion des frontières et la modernisation des services douaniers (un projet pilote à la frontière avec l'Iran a ainsi été élaboré). En Géorgie, l'UE met notamment l'accent sur la réforme des services du procureur, du système pénitentiaire et l'établissement d'un service de liberté surveillée au ministère de la Justice. Pour une présentation complète des activités de l'UE, voir les programmes indicatifs nationaux qui définissent les domaines prioritaires de la coopération sur une période de deux ans (2004-2006), adoptés le 23 mai 2003 pour l'Azerbaïdjan, et le 18 septembre 2003 pour l'Arménie et la Géorgie ; ces programmes indicatifs, mis en œuvre par des plans d'action nationaux, sont disponibles sur le site internet de l'UE.

<sup>8</sup> Il s'agit des régions géorgiennes de Samske-Djavakhétie et de Kwemo, sensibles du fait de la présence de fortes minorités en leur sein – arménienne pour la première, et azérie pour la seconde. Le projet s'apparente, de fait, à un exercice de prévention des conflits.

recommandé au gouvernement arménien la fermeture de l'usine et l'a encouragé à trouver des sources alternatives d'énergie<sup>9</sup>.

Au-delà de ces plans d'action nationaux, les programmes TACIS se sont également traduits par des projets multilatéraux visant à promouvoir la coopération régionale. Le programme TRACECA (*Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia*) a ainsi été lancé en mai 1993 en vue d'aider les Etats d'Asie centrale et du Caucase à accéder à de nouveaux marchés grâce au développement d'un réseau de transports sur un axe est-ouest. C'est dans ce cadre qu'un projet de réhabilitation des autoroutes du Caucase a été développé, reliant la Géorgie à l'Arménie et à l'Azerbaïdjan<sup>10</sup>. De même, un Centre logistique de transit du pétrole par voie de chemin de fer entre l'Azerbaïdjan et la Géorgie a été établi, chargé d'améliorer la gestion de ce mode de transport<sup>11</sup>. Quant au programme INOGATE (*Interstate Oil and Gas Transport to Europe*), il a vocation à intégrer les systèmes de pipelines des républiques d'Asie centrale et du Caucase avec ceux de l'UE<sup>12</sup>. Devant servir de catalyseur aux investissements, il manifeste l'intérêt de l'Europe à assurer sa sécurité énergétique et à diversifier ses sources d'approvisionnements en gaz et en pétrole, notamment en provenance d'Azerbaïdjan.

### *Les aides alimentaire et humanitaire*

Après TACIS, les aides alimentaire et humanitaire occupent, d'un point de vue financier, la seconde place dans les relations entre l'UE et les Etats du Caucase méridional. Les programmes de sécurité alimentaire, développés à partir de 1996, ont ainsi eu pour objet d'aider les gouvernements locaux à répondre aux besoins élémentaires de la population<sup>13</sup>. Le Service d'aide humanitaire de la Commission européenne (ECHO) a également été actif dans la région : il a répondu, dès 1992, aux situations de crise consécutives au développement des conflits armés dans la zone, puis aux périodes de sécheresse ayant sévi entre 2000 et 2002 ; aujourd'hui, il apporte une aide aux régions les plus vulnérables<sup>14</sup>. Enfin, outre la mobilisation du Fonds européen d'orientation et de garanties agricoles (FEOGA), une assistance financière exceptionnelle a été accordée aux Etats de la zone afin de les assister dans le remboursement de leur dette et de les inciter à réaliser des réformes structurelles.

La Géorgie a, dans ce cadre, bénéficié d'un soutien spécial de l'UE, en raison de la spécificité des circonstances politique, économique et sécuritaire locales. A travers un programme de réhabilitation des zones de conflit, l'Union s'est engagée à rétablir des conditions de vie socio-économiques normales dans le pays. Depuis 1997, elle répare ainsi des infrastructures

<sup>9</sup> A cet égard, elle envisage d'organiser une conférence de donateurs afin de financer le développement d'alternatives à l'énergie nucléaire (gaz, hydroélectricité, énergies renouvelables), et a annoncé être prête à engager 100 millions d'euros si un accord était conclu avec le gouvernement arménien quant à la date de fermeture de la centrale nucléaire de Medzamor.

<sup>10</sup> Engageant un budget de deux millions d'euros, ce projet d'assistance technique a été exécuté par la compagnie française Louis Berger entre novembre 2002 et novembre 2004. Pour toute référence aux projets TRACECA, voir : <http://www.traceca-org.org/>

<sup>11</sup> La compagnie allemande Uniconsul a réalisé ce projet en 2003, reposant sur un budget de 400 000 euros.

<sup>12</sup> L'Union a, par exemple, fourni un soutien préliminaire à l'Arménie pour développer un pipeline politiquement sensible mais essentiel en vue de la fermeture de la centrale nucléaire de Medzamor : il s'agit du projet de gazoduc reliant l'Arménie à l'Iran, <http://www.inogate.org/>

<sup>13</sup> Selon les sources officielles, 52 % de la population vivrait en dessous du seuil de pauvreté en Géorgie, 51 % en Arménie et 49 % en Azerbaïdjan. Ces chiffres sont extraits des documents de stratégie de réduction de la pauvreté adoptés par les gouvernements arménien, azerbaïdjanais et géorgien en 2003.

<sup>14</sup> Il s'agit, en Arménie, des régions de Vayots Dzor, Vardenis, Syunik, situées au sud de la république, et de Lori, au nord ; en Géorgie, ce sont les régions d'Abkhazie et de l'ouest du pays qui bénéficient de l'aide humanitaire européenne.

tant en Ossétie du Sud qu'en Abkhazie. Elle a, de fait, contribué à la reconstruction de la ligne de chemin de fer en Ossétie du Sud et à la restauration de la gare de Tskhinvali. En Abkhazie, elle a financé des travaux visant à remettre en état le barrage ainsi que l'usine hydroélectrique sur le fleuve Ingouri – importants en termes de sources d'approvisionnement énergétique pour la Géorgie. En outre, l'UE est intervenue dans le cadre des actions communes de la PESC. Elle a apporté, en 2000 et en 2001, une aide aux gardes-frontières géorgiens pour empêcher l'extension du conflit tchétchène et protéger les observateurs de l'OSCE à la frontière avec la Russie. Elle a également donné son appui à l'établissement d'une force de police osséto-géorgienne.

### Subventions de l'Union européenne aux Etats du Caucase du Sud

Montants additionnels 1992-2002 (en millions d'euros)

	Arménie	Azerbaïdjan	Géorgie	TOTAL
TACIS				
- allocations nationales	76,6	86,5	84	247,1
- sécurité nucléaire	22	-	-	22
ECHO	68,76	82,67	92,05	243,48
Sécurité alimentaire	71,3	77	85,25	233,55
Aide humanitaire exceptionnelle	1,5**	9,5	6 + 4**	21
FEOGA	47,2	65,65	62,55	175,4
Aide financière exceptionnelle	28,7	30	25	87,7
Réhabilitation des zones de conflit	-	18,87	27,5	46,37
PESC - actions communes	-	-	1,44	1,44
<b>TOTAL</b>	<b>316,06</b>	<b>370,19</b>	<b>387,79</b>	<b>1 078,04</b>

\* Montants ne comprenant que les subventions, et n'intégrant donc pas les prêts accordés par l'UE

\*\* Aide fournie pendant la crise russe

Source : *EU Commission, External Relations, Country Strategy Papers*

## A la recherche d'une plus grande visibilité politique

De 1992 à 2002, les subventions ainsi accordées par l'UE à l'Arménie, à l'Azerbaïdjan et à la Géorgie se sont globalement élevées à plus d'un milliard d'euros. Principal fournisseur d'aide, l'Europe aurait pu chercher à retirer les dividendes politiques de son assistance en intégrant le Caucase du Sud dans son initiative de voisinage. Le 11 mars 2003, elle décidait, au contraire, d'exclure la zone du champ d'application de ce projet. Divers obstacles politiques se sont opposés au rapprochement entre les deux régions. En juillet 2003, Bruxelles a cependant nommé un Représentant spécial de l'UE pour le Caucase du Sud, manifestant sa volonté de jouer un rôle plus actif dans la périphérie caucasienne. Encouragée par la « révolution des roses » en Géorgie, l'Union a révisé sa décision du 11 mars et inclus, le 14 juin 2004, l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie dans sa Politique européenne de voisinage (PEV).

### *Les difficultés du rapprochement*

La décision initiale d'écarter le Caucase du Sud de la PEV a officiellement été motivée par des raisons géographiques. Dans sa Communication du 11 mars 2003, la Commission

évoquait brièvement la région en ces termes : « considérant sa localisation, le Caucase du Sud tombe, pour l'instant, en dehors du cadre géographique de cette initiative ». Reprenant cet argument à son compte, un porte-parole de la Commission précisait que le projet ne concernait que les « voisins immédiats » de l'Union après l'élargissement vers l'est. Le Caucase du Sud apparaissait trop éloigné pour pouvoir figurer parmi les destinataires de la proposition<sup>15</sup>. Quelques mois plus tard, le Conseil confirmait cette position sans pour autant la considérer comme définitive. Réuni à Thessalonique le 16 juin 2003, il décidait en effet d'examiner « à un stade ultérieur » si l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie pourraient être intégrées dans la PEV<sup>16</sup>.

Face à l'argument géographique, la raison politique apparaît plus convaincante pour expliquer le repli que traduit la décision européenne du 11 mars 2003. A travers cette décision, l'UE a, semble-t-il, pris acte du fait que l'assistance fournie aux trois Etats de la zone n'avait pas abouti aux résultats souhaités. Les progrès dans la mise en œuvre des APC, notamment dans le respect de la démocratie, de la règle de droit et des droits de l'homme, apparaissaient limités. A différentes occasions, l'UE a exprimé son insatisfaction quant à l'état d'avancement des réformes. En Arménie comme en Azerbaïdjan, elle a déploré la non-conformité – à divers degrés – des processus électoraux aux normes internationales<sup>17</sup>. En outre, l'UE a constaté que la croissance du PIB n'avait pas d'impact substantiel sur la pauvreté ni sur l'emploi. Concernant la Géorgie, elle a manifesté son inquiétude quant à la dégradation générale de la situation locale<sup>18</sup>. Le document de stratégie nationale, révisé le 23 septembre 2003, est particulièrement critique vis-à-vis des autorités géorgiennes : il fait état des « sérieux problèmes de gouvernance » et de la « faiblesse persistante de la règle de droit, comprenant un degré élevé de corruption ». Selon l'UE, « il apparaît que des forces influentes en Géorgie, au sein et en dehors du gouvernement, ne soutiennent pas de façon adéquate les réformes ». Enfin, la persistance de conflits gelés demeurerait un obstacle à la coopération régionale, en particulier entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan<sup>19</sup>.

#### *La nomination d'un Représentant spécial de l'UE pour le Caucase du Sud*

S'efforçant de résoudre les difficultés de sa coopération avec le Caucase du Sud, l'UE a toutefois manifesté la volonté d'améliorer son efficacité et sa visibilité dans la région. Le 7 juillet 2003, le Conseil – se déclarant « prêt à jouer un rôle politique plus actif » dans la zone – a créé le poste de Représentant spécial de l'UE (RSUE) pour le Caucase du Sud, qu'il

<sup>15</sup> Breffni O'Rourke, « Is the EU Neglecting the Region's Strategic Importance? », *RFE/RL Newslines*, 13 March 2003. Dov Lynch évoque, de ce point de vue, le « paradoxe proximité/distance » qui caractérise la situation du Caucase du Sud. Selon lui, la région est suffisamment proche pour que l'UE manifeste un intérêt à son égard, mais trop éloignée pour que les menaces qu'elle présentent soient perçues comme immédiates, cf. Dov Lynch, « Security Sector Governance in the South Caucasus: Toward an EU Strategy », intervention au séminaire organisé par le Consortium du Partenariat pour le Paix les 21-24 novembre 2003 à Reichenau, [http://www.dcaf.ch/publications/e-publications/SSG\\_southerncaucasus/04\\_lynch.pdf](http://www.dcaf.ch/publications/e-publications/SSG_southerncaucasus/04_lynch.pdf)

<sup>16</sup> Communiqué de presse du Conseil réuni en formation « affaires générales et relations extérieures » le 16 juin 2003 à Luxembourg, doc. 10369/03 (Presse 166).

<sup>17</sup> Notamment lors de l'élection présidentielle organisée en Arménie le 19 février et le 5 mars 2003, et de celle tenue en Azerbaïdjan le 15 octobre 2003.

<sup>18</sup> Dans le domaine sécuritaire, l'UE a demandé au gouvernement géorgien de trouver une solution aux enlèvements de citoyens européens dans le pays. Le 9 décembre 2001, Günther Beuchel, diplomate allemand, membre de la délégation de la Commission européenne à Tbilissi, était assassiné. En juin 2002, Peter Shaw, expert britannique conseiller auprès de l'*Agrobusiness Bank* en Géorgie, était kidnappé.

<sup>19</sup> Pour une analyse des différents facteurs déterminant relations entre l'UE et le Caucase du Sud, voir Dov Lynch, « Le Sud-Caucase : un défi pour l'UE », *Cahiers de Chaillot*, décembre 2003, n° 65, pp. 177-182.

confiait à l'ambassadeur finlandais, Heikki Talvitie<sup>20</sup>. Ayant pour mandat de contribuer à la réalisation des objectifs de l'UE dans la région, celui-ci a été chargé non seulement d'aider l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie à mettre en œuvre des réformes politiques et économiques, mais aussi de prévenir les conflits, de contribuer à leur règlement et de préparer le rétablissement de la paix. Heikki Talvitie a également la responsabilité d'établir des contacts constructifs avec les Etats voisins de la zone et d'encourager le renforcement de la coopération régionale. Il a enfin aussi pour mission d'aider le Conseil à poursuivre l'élaboration d'une politique globale à l'égard du Caucase.

Quelques mois plus tard, l'UE a reconnu l'importance croissante des républiques sud-caucasiennes en termes non seulement politique et énergétique, mais aussi sécuritaire. Dans le cadre de la Stratégie européenne de sécurité adoptée le 12 décembre 2003, les membres de l'Union ont déclaré devoir « porter un intérêt plus grand et plus actif aux problèmes du Caucase du Sud, qui, le moment venu, constituera également une région voisine »<sup>21</sup>. L'intégration de nouveaux Etats adhérents en 2007 (Bulgarie, Roumanie) aura en effet pour conséquence de créer une frontière commune entre l'UE et le Caucase du Sud le long de la mer Noire. Si cette perspective est considérée comme consolidant la sécurité de l'Europe, elle est également perçue comme rapprochant l'Union d'une zone de troubles, où les conflits sont gelés, les Etats faibles, les sociétés défailtantes et la criminalité organisée. S'engageant à construire la sécurité dans le voisinage européen, l'UE devra – selon la stratégie élaborée – faire face à ces menaces et affronter les difficultés que connaissent les pays situés à ses frontières.

#### *L'inclusion du Caucase du Sud dans la politique européenne de voisinage*

Renforçant la volonté de l'UE de jouer un rôle plus actif dans la région, l'arrivée d'une nouvelle équipe au pouvoir en Géorgie a ouvert, selon Bruxelles, « de nouveaux horizons » pour la république ainsi que pour l'ensemble des Etats du Caucase<sup>22</sup>. A l'issue de la « Révolution des roses » ayant conduit à la démission du président géorgien, Edouard Chevardnadze, le 23 novembre 2003, et à l'élection de Mikael Saakashvili, le 4 janvier 2004, l'Union s'est félicitée « des progrès considérables » constatés quant au caractère démocratique des élections<sup>23</sup>. Dans son discours inaugural prononcé le 25 janvier 2004, le nouveau président géorgien s'engageait à mettre en œuvre des réformes démocratiques et présentait – à cet égard – la promotion de l'éducation et la lutte contre la corruption comme des enjeux prioritaires. Ayant symboliquement hissé le drapeau européen à côté du drapeau géorgien, il lançait un message résolu à l'UE. L'évolution vers l'intégration européenne sera l'objectif prioritaire du nouveau gouvernement géorgien. Il s'agira, pour la Géorgie, de « regagner sa place dans la famille européenne, place... qu'elle a perdue plusieurs siècles auparavant ». Mikael Saakashvili formait – dans cette perspective – un gouvernement composé de jeunes réformateurs et créait le poste de ministre d'Etat à l'intégration européenne.

<sup>20</sup> Action commune 2003/496/PESC du Conseil du 7 juillet 2003 portant nomination d'un représentant spécial de l'Union européenne pour le Caucase du Sud, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 169/47.

<sup>21</sup> « Une Europe sûre dans un monde meilleur – Stratégie européenne de sécurité », Bruxelles, le 12 décembre 2003, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIFR.pdf>

<sup>22</sup> Déclaration de la présidence, au nom de l'UE, relative à l'élection présidentielle en Géorgie le 9 janvier 2004, cf. *Bulletin UE* - 1/2-2004.

<sup>23</sup> *Ibid.*

Après s'être déclarée « déterminée » à soutenir le processus de réformes en Géorgie, l'UE a exprimé le besoin de préciser ses relations avec le Caucase du Sud dans le contexte de la PEV. Le 26 janvier 2004, le Conseil a invité la Commission à lui présenter une recommandation sur le traitement à réserver, à cet égard, à l'Arménie, à l'Azerbaïdjan et à la Géorgie<sup>24</sup>. Le mois suivant, le Parlement européen – adoptant le rapport Garhton sur le Caucase du Sud – proposait d'attribuer « un statut clair » à la région dans le cadre de la PEV, dans le respect du principe visant à éviter la création de nouvelles lignes de séparation en Europe<sup>25</sup>. Considérant la stabilité et le développement du Caucase méridional comme « primordiaux » pour l'UE, la Commission a, quant à elle, explicitement recommandé au Conseil, le 12 mai 2004, d'inclure l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie dans champ d'application de la PEV<sup>26</sup>. La décision était consacrée par le Conseil le 14 juin 2004 et atténuait l'effet démobilisateur – pour le développement des réformes – d'une exclusion prolongée.

### **Les priorités et les défis à venir**

La décision du 14 juin 2004 constitue une étape importante dans l'histoire des relations entre l'Europe et le Caucase du Sud. Elle représente un signal politique fort : celui d'un engagement réciproque pour une coopération renforcée, fondée sur des valeurs communes. Si elle donne un nouvel élan aux relations entre les partenaires européens et caucasiens, cet élan doit encore conduire à l'adoption de mesures concrètes et durables, tant de la part de l'UE que de celle des gouvernements arménien, azerbaïdjanais et géorgien. En outre, il s'inscrit dans un cadre géopolitique encore instable, que Bruxelles devra définir afin d'élaborer une véritable stratégie européenne dans le Caucase du Sud.

#### *De la rhétorique politique aux actions concrètes*

L'UE a rapidement engagé des actions pour consolider ses liens avec le Caucase du Sud. Le 15 juin 2004, la Commission a ainsi promis d'accorder à la Géorgie, dans la perspective de la conférence des donateurs organisée à son profit, la somme de 125 millions d'euros au gouvernement géorgien afin de l'aider à mener à bien ses réformes<sup>27</sup>. L'ancien commissaire chargé des relations extérieures de la Commission, Chris Patten, expliquait la décision en ces termes : « nous avons aujourd'hui une opportunité d'aider à construire les fondements d'une Géorgie démocratique et prospère, en paix avec elle-même, et capable de contribuer au renforcement de la stabilité et de la sécurité du Caucase du Sud... Nous ne pouvons pas nous

<sup>24</sup> Communiqué de presse consécutif à la réunion du Conseil en formation « relations extérieures », le 26 janvier 2004, à Bruxelles, C/04/25.

<sup>25</sup> Rapport contenant une proposition de recommandation du Parlement européen à l'intention du Conseil sur la politique de l'Union européenne à l'égard du Caucase du Sud [2003/2225(INI)], Commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense. Rapporteur : Per Gahrton (A5-0052/2004).

<sup>26</sup> Communication de la Commission, « Politique européenne de voisinage », document d'orientation, Bruxelles, le 12 mai 2004, COM (2004) 373 final.

<sup>27</sup> Communiqué de presse de la Commission, Bruxelles, le 15 juin 2004, IP/04/749. S'étendant sur une période de deux ans (2004-2006), cette aide est deux fois plus importante que celle octroyée pendant la précédente (2001-2003). Les promesses de dons faites, le lendemain, par l'ensemble de la communauté internationale à la Géorgie s'élèveront globalement, à un milliard de dollars, cf. Communiqué de presse conjoint de la Commission et de la Banque mondiale daté du 16 juin 2004, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/georgia/intro/press170604.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/georgia/intro/press170604.pdf)

permettre d'attendre le succès des réformes avant d'offrir notre soutien »<sup>28</sup>. Quelques jours plus tard, le Conseil annonçait, pour sa part, l'adoption d'une action conjointe dans le cadre de la politique européenne de défense et de sécurité. Le 28 juin 2004, il décidait – en effet – d'établir une mission « Etat de droit » en Géorgie, chargée de soutenir le gouvernement dans ses efforts pour réformer le secteur de la justice pénale, et notamment lutter contre la corruption<sup>29</sup>.

D'avantage qu'un simple engagement en faveur des réformes, il est désormais question, pour Bruxelles, d'obtenir des gouvernements arménien, azerbaïdjanais et géorgien, l'adoption et la mise en œuvre de décisions concrètes en la matière. L'un des défis de la PEV résidera dans la capacité de l'UE à mobiliser des efforts de la part de ses partenaires sans pour autant leur proposer des bénéfices clairs en échange<sup>30</sup>. Pour les dirigeants de la région, l'intégration européenne figure désormais parmi les objectifs majeurs – et même prioritaires, dans le cas de la Géorgie – de politique étrangère<sup>31</sup>. La PEV a, cependant, été formellement dissociée de la procédure d'adhésion de nouveaux Etats à l'Union. Effectuant sa première visite en tant que président de la Commission dans les Etats du Caucase du Sud, Romano Prodi a ainsi pris soin de souligner, en septembre 2004, que l'initiative de voisinage était une « politique distincte de la question des élargissements »<sup>32</sup>. D'autres mesures incitatives devront donc être trouvées pour encourager les Etats du Caucase à réaliser des réformes difficiles.

### *Le chantier stratégique*

Une pluralité d'organisations internationales, telles que le Conseil de l'Europe, l'OSCE et l'OTAN, est présente dans le Caucase du Sud. Bruxelles aura tout intérêt, si elle entend optimiser son engagement dans la région, à définir sa place dans ce réseau d'institutions<sup>33</sup>. Or, la vision que les Etats membres ont du rôle que l'UE pourrait jouer dans la zone est variable. Des pays comme la France, le Royaume-Uni ou l'Allemagne, sont déjà actifs à titre national dans les différents Etats du Caucase ainsi qu'au sein des multiples structures de médiation des conflits. Tous trois sont, par exemple, membres du Groupe des Amis du Secrétaire général des Nations unies pour la Géorgie, créé en 1993 afin de favoriser le règlement négocié du conflit en Abkhazie<sup>34</sup>. En outre, la France co-préside le Groupe de Minsk de l'OSCE qui,

<sup>28</sup> Intervention de Chris Patten à l'occasion de la conférence des donateurs organisée à Bruxelles au profit de la Géorgie, le 16 juin 2004, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/news/patten/sp04\\_301.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/sp04_301.htm)

<sup>29</sup> Action commune 2004/523/PESC du Conseil du 28 juin 2004 relative à la mission « Etat de droit » menée par l'Union européenne en Géorgie, EUJUST THEMIS, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 228/21.

<sup>30</sup> Cette difficulté a particulièrement été évoquée par Michele Comelli, « The Challenges of the European Neighbourhood Policy », *The International Spectator*, July-September 2004, vol. XXXIX, n° 3, p. 108.

<sup>31</sup> En visite à Bruxelles le 18 mai 2004, le président azerbaïdjanais, Ilham Aliev, évoquait, en présence du président de la Commission, le « choix stratégique » qu'avait fait son pays d'intégrer les structures européennes, *Eurasianet*, 19 May 2004. Quant au ministre arménien des Affaires étrangères, Vartan Oskanian, il déclarait sans ambiguïté : « l'Arménie s'est fixée pour but de devenir membre de l'UE », *Politique internationale*, Entretien avec Vartan Oskanian, été 2004, n° 104.

<sup>32</sup> Discours du président Prodi, en visite dans le Caucase du Sud du 16 au 19 septembre 2004, en Azerbaïdjan (Speech/04/406), en Géorgie (Speech/04/407) et en Arménie (Speech/04/408).

<sup>33</sup> Bruno Coppieters considère, à cet égard, que la coordination des institutions de sécurité sera fondamentale pour l'UE, cf. Bruno Coppieters, « EU Policy on the South Caucasus », document de travail préparé à la demande du Parlement européen (Commission des affaires étrangères, des droits de l'Homme, de la sécurité commune et de la politique de défense), dont certains points ont été discutés à Vienne en décembre 2003, <http://www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/afet/20040120/wider%20europe%20caucasus.pdf>

<sup>34</sup> Les Etats-Unis et la Fédération de Russie sont également membre de ce Groupe.

formé en 1992, propose un cadre de conciliation concernant le conflit du Haut-Karabagh<sup>35</sup>. Développées dans le cadre de stratégies nationales non coordonnées au niveau européen, ces activités sont susceptibles de limiter les capacités de l'UE à s'exprimer d'une seule voie. Elles peuvent, toutefois, permettre à Bruxelles de mettre à profit l'expérience de ses membres pour formuler une politique européenne plus cohérente<sup>36</sup>.

Dans les efforts visant à renforcer ses liens avec le Caucase du Sud, l'UE devra surtout veiller à élaborer une stratégie globale vis-à-vis de la zone, intégrant une vision de son rôle à l'égard des puissances régionales que sont la Russie, la Turquie et l'Iran. Elle hérite, de fait, des dossiers sensibles de politique étrangère de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan et de la Géorgie. Tbilissi a ainsi attiré l'attention de Bruxelles sur la nécessité d'améliorer ses rapports avec la Russie. Le 14 septembre 2004, la ministre des Affaires étrangères Salomé Zourabichvili appelait l'UE à l'aider à développer sa coopération avec Moscou<sup>37</sup>. L'Arménie, de son côté, a fait part aux membres de l'Union de sa préoccupation constante quant à l'état de ses relations avec la Turquie. Au-delà de la question du génocide arménien, le ministre des Affaires étrangères, Vartan Oskanian, a évoqué, à maintes reprises, le blocus économique que le gouvernement turc impose à l'Arménie depuis 1993. Il a demandé à l'UE, notamment dans le cadre des négociations d'adhésion avec la Turquie, d'œuvrer en faveur d'une ouverture de la frontière arméno-turque, conformément à l'esprit de la PEV<sup>38</sup>.

\*\*\*

L'intégration de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan et de la Géorgie dans la politique européenne de voisinage apparaît comme une étape historique dans les relations entre le Caucase du Sud et l'Europe, représentant à la fois un aboutissement et un point de départ. D'une part, elle consacre une coopération développée depuis 1992 dans divers domaines, et contribue à rehausser le statut politique de l'UE dans la région. D'autre part, elle donne une nouvelle impulsion aux relations entre les différents partenaires, largement stimulée par l'élection de Mikael Saakashvili à la présidence de la Géorgie. Si la « Révolution des roses » en Géorgie semble avoir été le catalyseur du rapprochement avec Bruxelles, l'ensemble des Etats du Caucase du Sud est désormais engagé – à divers rythmes et degrés – dans le développement de leurs liens avec l'Europe et de leur intégration au sein de l'UE. Certes, l'Union devra faire face à de nombreux défis dans ses efforts visant à renforcer sa coopération avec l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie. Bien qu'elle ne soit pas perçue comme un interlocuteur fort et déterminant dans la région, elle dispose d'un atout majeur qu'elle pourra faire valoir auprès de ces pays. Contrairement aux autres acteurs présents dans la zone, l'UE n'a de contentieux avec aucun des Etats du Caucase ni aucune des puissances régionales.

<sup>35</sup> La France co-préside ce groupe aux côtés de la Fédération de Russie et des Etats-Unis. Le Groupe de Minsk est composé, de surcroît, de l'Allemagne, de la Biélorussie, de la Finlande, de l'Italie, du Portugal, des Pays-Bas, de la Suède et de la Turquie, ainsi que de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan.

<sup>36</sup> Ce potentiel pourrait d'ailleurs être activé par les nouveaux adhérents tels que les Etats baltes, ayant des rapports particuliers avec les Etats du Caucase du Sud.

<sup>37</sup> Sebastian Alison, « Georgia Urges EU to Boost Caucasus Security Role », *Reuters*, 14 September 2004.

<sup>38</sup> « Turkish Borders with its Neighbors Should not be Closed », *Azg*, 14 December 2004.