



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 19.6.2008
COM(2008) 391 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT
EUROPÉEN**

**RAPPORT SUR LA PREMIÈRE ANNÉE DE MISE EN ŒUVRE DE LA SYNERGIE
DE LA MER NOIRE**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

RAPPORT SUR LA PREMIÈRE ANNÉE DE MISE EN ŒUVRE DE LA SYNERGIE DE LA MER NOIRE

1. INTRODUCTION

En mai 2007, le Conseil a adopté des conclusions sur la communication de la Commission intitulée «La synergie de la mer Noire - Une nouvelle initiative de coopération régionale»¹ et a invité les futures présidences de l'Union européenne (UE) et la Commission européenne à poursuivre la réflexion sur une coopération renforcée et cohérente de l'UE avec la région de la mer Noire² et au sein même de cette région. Compte tenu de l'importance stratégique de cette région pour l'UE, le Conseil a demandé à la Commission de procéder, au cours du premier semestre 2008, à un examen de l'évolution de l'initiative «Synergie de la mer Noire».

La synergie de la mer Noire fait partie des thèmes qui ont été régulièrement abordés lors des discussions menées au sein du groupe de travail compétent du Conseil sous les présidences tant portugaise que slovène. Les États membres et la Commission ont ainsi eu largement l'occasion d'examiner son évolution.

Le Parlement européen a adopté un rapport sur la synergie de la mer Noire³ qui insiste sur la nécessité pour l'UE de concentrer son action sur un nombre limité d'objectifs prioritaires afin d'éviter la dispersion des efforts et leur duplication. Le Parlement européen est aussi d'avis que, pour parvenir à l'adoption d'une approche politique régionale cohérente, efficace et axée sur les résultats, la communication doit être suivie de nouvelles mesures cohérentes de manière à encourager l'émergence d'une véritable dimension régionale, propre à cet espace. Il considère que la Bulgarie, la Grèce et la Roumanie, en qualité d'États membres de l'Union européenne situés dans la région, peuvent et doivent montrer le chemin en promouvant un approfondissement de la coopération avec cette zone et en son sein.

Le Comité des régions a formulé un avis sur la synergie de la mer Noire, adopté lors de la session plénière des 6 et 7 février 2008⁴.

À la demande de la Commission, le Comité économique et social élabore actuellement un avis exploratoire sur la communication de 2007 concernant la synergie de la mer Noire.

Le présent rapport sur la première année d'existence de la synergie de la mer Noire décrit les avancées réalisées jusqu'à ce jour dans la mise en œuvre des tâches prévues dans la communication de 2007. Il rend aussi compte de la série de contacts et de discussions qui ont eu lieu avec les partenaires de la région. Ceux-ci ont conduit au lancement de la synergie et à sa consécration en tant qu'effort collectif, ainsi qu'à l'élaboration d'un certain nombre de propositions pour l'avenir.

¹ COM(2007) 160 final. Document adopté le 11 avril 2007.

² La région de la mer Noire (voir carte en annexe) comprend la Grèce, la Bulgarie, la Roumanie et la Moldavie à l'ouest, l'Ukraine et la Russie au nord, la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan à l'est et la Turquie au sud. Bien que l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Moldavie et la Grèce n'aient pas de littoral sur la mer Noire, l'histoire, la proximité et les liens étroits qu'ils ont tissés en font des acteurs régionaux naturels.

³ Rapport sur une approche politique régionale pour la mer Noire [2007/2101/INI].

⁴ RELEX-IV-008 COR.

L'initiative «Synergie de la mer Noire» s'inscrit en complément de la politique européenne de voisinage, de la politique d'élargissement à la Turquie et du partenariat stratégique avec la Fédération de Russie.

2. AVANCEES DANS LA MISE EN ŒUVRE DES ACTIONS CONCRETES

La communication de 2007 fixait des actions et des objectifs concrets dans plusieurs secteurs ou domaines thématiques. La Commission a commencé à mettre en œuvre la plupart de ces actions.

2.1. Environnement

La Commission examine actuellement les conditions relatives à l'adhésion de la Communauté européenne à la convention sur la protection de la mer Noire contre la pollution. Elle a financé des études portant sur les modifications juridiques qui permettraient cette adhésion. La conférence ministérielle de la convention, qui doit se tenir à Kiev en octobre 2008, devrait aborder cette question. L'adhésion pleine et entière à la convention de Bucarest est particulièrement importante dans le contexte de l'adoption récente de la directive-cadre «Stratégie pour le milieu marin». Celle-ci repose dans une large mesure sur la coopération régionale, notamment dans le cadre de conventions sur les mers régionales.

Des travaux exploratoires ont commencé pour déterminer dans quelle mesure la démarche adoptée par la task-force DABLAS⁵ pourrait être appliquée à d'autres secteurs de l'environnement, celui des déchets se présentant comme le plus prometteur. Par ailleurs, la Commission a lancé un projet visant à poursuivre et à intensifier les travaux de la task-force. En conséquence, le secrétariat DABLAS offrira ses services à l'ensemble de la région concernée, ainsi qu'un soutien aux investissements directs dans des projets concernant la gestion de district hydrographique.

La Commission lancera prochainement un projet d'assistance technique dans le domaine du changement climatique qui inclura la région de mer Noire. Il visera essentiellement à renforcer la capacité à mettre en œuvre le Protocole de Kyoto et à participer aux négociations internationales sur un accord pour l'après-2012. Des discussions sont en cours avec nos partenaires sur les efforts à déployer à l'échelle régionale pour faire face au changement climatique.

2.2. Politique maritime et pêche

Dans le cadre de la politique maritime intégrée pour l'Union européenne⁶ adoptée récemment, la Commission encourage une meilleure coopération entre les autorités nationales chargées des activités gouvernementales en mer, notamment dans la région occidentale de la mer Noire, par la création d'un réseau intégré de systèmes de surveillance maritime. Dans ce contexte, elle examinera également la possibilité d'étendre ce réseau à d'autres États riverains de la mer Noire, qui ne sont pas membres de l'UE.

Les États de la mer Noire ont déjà créé des zones économiques exclusives et ils se préparent actuellement à mettre en place une stratégie régionale de gestion intégrée des zones côtières. La Commission établira une feuille de route pour faciliter le développement de l'aménagement de l'espace maritime d'ici à la fin de 2008. Les États membres riverains de la

⁵ La task-force Danube-mer Noire a été établie par les pays des régions du Danube et de la mer Noire afin d'encourager un resserrement stratégique sur des investissements dans le secteur de l'eau.

⁶ COM(2007) 575 final - Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne.

mer Noire sont encouragés à entamer leur propre réflexion sur l'aménagement de l'espace maritime et à s'inspirer de l'expérience d'autres États membres.

La Commission met actuellement en place un réseau européen d'observation et de données du milieu marin couvrant tous les bassins maritimes, y compris la mer Noire.

Des mesures de gestion des ressources halieutiques ont été prises à l'échelle communautaire, dans le règlement du Conseil établissant, pour 2008, les possibilités de pêche et les conditions y afférentes applicables en mer Noire pour certains stocks halieutiques. Ces mesures visent uniquement la Bulgarie et la Roumanie, mais la gestion des ressources halieutiques et une approche écosystémique correctes nécessiteraient la participation de tous les pays riverains de la mer Noire. La Commission a donc commencé à examiner les possibilités d'établir une coopération régionale en matière de gestion des ressources halieutiques. Les résultats de cette étude et des propositions concrètes seront soumis aux États membres et aux pays riverains de la mer Noire.

2.3. Énergie

La région de la mer Noire a bien progressé dans la mobilisation des ressources et des instruments existants. La République de Moldavie, la Turquie et l'Ukraine ont confirmé leur intention d'entamer des négociations formelles en vue d'adhérer au traité instituant une communauté de l'énergie, qui prévoit la mise en œuvre de l'acquis communautaire dans les secteurs de l'électricité et du gaz. La Géorgie jouit du statut d'observateur depuis décembre 2007.

En ce qui concerne les infrastructures énergétiques, la Commission a financé une étude de faisabilité concernant un corridor gazier maritime sur l'axe Caspienne-mer Noire qui examine toutes les options de transport (gazoduc ou non).

2.4. Transports

La Commission a commencé à rationaliser les différents efforts de coopération déployés dans le domaine des transports. Elle a lancé des discussions exploratoires avec les pays de la région sur une extension des réseaux de transport transeuropéens. Elle envisage ainsi la possibilité de préparer les structures TRACECA⁷ à servir d'institutions pour l'axe sud-est. En collaboration avec les pays du TRACECA, la Commission prépare actuellement une réunion des ministres des transports, qui devrait se tenir à la fin de 2008 et pourrait adopter les décisions adéquates.

Par une série de projets liés, la Commission a renforcé l'attention portée à la sûreté et la sécurité maritimes. En outre, elle a commencé à mettre en œuvre le concept des «autoroutes de la mer» en mer Noire, en liaison étroite avec le programme TRACECA.

Les travaux ont commencé pour étendre l'espace aérien commun aux pays de la mer Noire, ce qui nécessite une amélioration de la surveillance de la sécurité et un renforcement des autorités de l'aviation civile.

2.5. Gestion des mouvements de population et amélioration de la sécurité

Les conclusions relatives à l'approche globale sur la question des migrations adoptées par le Conseil européen de juin 2007 valident le choix d'un certain nombre d'actions prioritaires, notamment l'établissement d'une plateforme de coopération sur les migrations dans la région de la mer Noire. En avril 2008, l'UE a décidé de mettre en place cette plateforme, qui réunira

⁷ Le programme TRACECA («TRANsport Corridor Europe-Caucasus-Central Asia», corridor de transport entre l'Europe, le Caucase et l'Asie) offre une assistance portant sur les liaisons routières, ferroviaires, aériennes et maritimes.

des États membres, des agences communautaires, des pays riverains de la mer Noire et des organisations régionales. Cette plateforme devra permettre un dialogue ciblé et renforcé sur les migrations et améliorer la coopération pratique entre les États membres et les pays de la région, ainsi qu'entre ces pays eux-mêmes.

Des plans avancés existent pour financer la poursuite du développement du Centre de coordination de la mer Noire de Burgas⁸. Il est escompté que les pays de la région mettront en place des centres nationaux qui transmettront les informations utiles au Centre de coordination et se les échangeront par son intermédiaire. La Commission participe au financement de deux projets de lutte contre la traite des êtres humains, qui reposent respectivement sur des mesures visant le marché du travail et sur des opérations de police.

2.6. Réseaux dans les domaines de la recherche, de la science et de l'enseignement

La Commission soutient la coopération institutionnelle et les réformes structurelles dans l'enseignement supérieur au moyen du programme Tempus. La coopération régionale autour de la mer Noire dans ce domaine bénéficiera de la nouvelle phase du programme, qui privilégie les projets associant plusieurs pays. La coopération dans l'enseignement supérieur et la mobilité universitaire continueront d'être encouragées dans le cadre du programme Erasmus Mundus.

Le projet d'interconnexion de la mer Noire (Black Sea Interconnection, ou BSI, dont le financement a été approuvé en 2007) établira un réseau régional de recherche et d'enseignement qui sera relié à GÉANT2, le réseau paneuropéen de recherche à large bande. Ce projet phare est le plus important en son genre dans la région.

La Commission soutient aussi la coopération scientifique régionale, notamment par le projet INCONet EECA, qui a débuté en janvier 2008.

2.7. Emploi et affaires sociales

Les activités régionales ont débuté récemment. Elles abordent des questions particulières à la région de la mer Noire (c'est le cas d'un séminaire sur le dialogue social, prévu en 2008) ou, dans un contexte plus vaste, traitent de sujets thématiques (séminaire sur l'égalité hommes-femmes qui s'est tenu en novembre 2007).

2.8. Commerce

L'UE a continué d'encourager la libéralisation des échanges dans la région de la mer Noire, en appuyant en particulier les efforts déployés par les pays partenaires en vue d'adhérer à l'OMC.

2.9. Démocratie, respect des droits de l'homme et bonne gouvernance

Le premier d'une série de séminaires sur les droits de l'homme impliquant la société civile organisés dans le cadre de la synergie de la mer Noire s'est déroulé en République de Moldavie en mai 2008. À cette occasion, les normes en matière de liberté d'expression de la société civile ont été présentées. Parmi les participants figuraient des fonctionnaires et des membres de la société civile des pays de la mer Noire. Des recommandations à l'attention des gouvernements concernant la liberté d'expression ont été adoptées.

2.10. Conflits «gelés»

La Commission a continué de recommander que l'Union européenne joue un rôle actif en s'attaquant aux causes sous-jacentes de ces conflits, notamment dans le cadre régional de la

⁸ Centre d'information et de coordination des frontières dans la région de la mer Noire, basé à Burgas (Bulgarie).

mer Noire. Il a aussi été veillé à promouvoir des mesures visant à restaurer la confiance dans un contexte régional plus étendu, notamment par des programmes de coopération spécialement conçus pour réunir des parties prenantes par ailleurs divisées.

3. COOPERATION TRANSFRONTALIERE, COLLABORATION AVEC LA SOCIETE CIVILE

Les programmes de coopération transfrontalière menés au titre de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat encouragent la coopération entre les autorités locales de régions limitrophes en vue de s'attaquer à des problèmes communs. Ils facilitent également les contacts interpersonnels.

Le programme de coopération transfrontalière pour la mer Noire est en phase de lancement. Un «programme opérationnel conjoint», doté d'un budget de 17,5 millions d'euros⁹, a été établi par les parties (représentant les autorités nationales et régionales de 10 pays¹⁰). Les premiers appels de propositions devraient être publiés avant la fin de 2008.

Le programme de coopération transfrontalière Roumanie-Moldavie-Ukraine couvre la côte nord-ouest de la mer Noire et dispose d'un budget de 126 millions d'euros. Sa mise en œuvre devrait débiter à l'automne 2008.

Le Forum de la mer Noire¹¹ s'est davantage intéressé à la société civile. Ses premières activités en faveur de la société civile ont déjà été mises en œuvre.

La synergie de la mer Noire a suscité un intérêt considérable de la part des ONG. Un groupement de 29 ONG environnementales s'est réuni à Odessa le 7 février 2008 et a adopté un document de synthèse intitulé «Greening the Black Sea Synergy».

4. AIDE

En 2007, une aide de 837 millions d'euros a été apportée par l'UE aux sept pays de la mer Noire non membres de l'UE, au titre de l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) et de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP) (détails fournis en annexe).

Par ailleurs, la création de la «facilité d'investissement dans le cadre de la politique de voisinage» permet la mise en commun de ressources destinées aux subventions, fournies par la Communauté et les États membres. Ces ressources peuvent aussi aider à obtenir des prêts additionnels auprès d'institutions financières publiques européennes pour financer des investissements dans des pays limitrophes, y compris dans la région de la mer Noire. Cette facilité simplifiera la mobilisation de fonds supplémentaires pour des projets prioritaires et peut donc aussi appuyer les efforts de coopération régionale déployés autour de la mer Noire.

5. AUTRE COOPERATION AVEC LES PAYS PARTENAIRES ET LES ORGANISATIONS REGIONALES ET INTERNATIONALES

Tous les pays de la mer Noire ont participé aux discussions menées dans le cadre de la synergie de la mer Noire. Les présidences et la Commission ont procédé à une série de consultations avec eux, sous différentes configurations.

⁹ La participation de la Turquie à ce programme est également financée par des fonds fournis au titre de l'instrument d'aide de préadhésion.

¹⁰ Arménie, Azerbaïdjan, Bulgarie, Géorgie, Grèce, Moldavie, Roumanie, Fédération de Russie, Turquie et Ukraine.

¹¹ Initiative roumaine.

Ces derniers temps, les relations entre l'Union européenne et l'Organisation de coopération économique de la mer Noire (CEMN)¹² ont connu une intensification rapide. En juin 2007, la Commission a obtenu le statut d'observateur au sein de la CEMN. Des représentants de la présidence de l'UE, de la prochaine présidence et de la Commission se sont joints aux ministres des affaires étrangères de la CEMN pour un déjeuner de travail à Kiev en février 2008. La troïka élargie de la CEMN a rencontré trois fois le groupe de travail compétent du Conseil. Des représentants de la Commission ont assisté à toutes les réunions à haut niveau de la CEMN et ont participé aux activités de ses groupes de travail.

6. REUNION DES MINISTRES DES AFFAIRES ETRANGERES A KIEV (14 FEVRIER 2008)

Une réunion des ministres des affaires étrangères à laquelle tous les partenaires de la région, les États membres de l'UE et les institutions européennes ont participé, a été organisée à l'initiative de l'Union européenne.

Cette réunion a consacré la synergie de la mer Noire en tant qu'effort commun. Une déclaration commune a été adoptée par les participants¹³. Celle-ci approuve la synergie de la mer Noire et indique qu'une implication plus forte de l'Union européenne peut accroître les possibilités de coopération régionale autour de la mer Noire. La synergie de la mer Noire bénéficiera de la politique européenne de voisinage et des autres politiques communautaires mises en œuvre dans les relations avec les pays de la région. Le soutien de l'UE à la coopération régionale autour de la mer Noire vise à produire des résultats concrets dans un certain nombre de domaines prioritaires, notamment l'énergie, les transports, les communications, le commerce, l'environnement, les politiques maritimes, la pêche, les migrations, le respect de la loi et la lutte contre la criminalité organisée. La déclaration ajoute qu'une participation renforcée de l'UE est susceptible d'avoir aussi des retombées positives sur le commerce, la science, la recherche, la culture et l'éducation, ainsi que dans le domaine de l'emploi et des affaires sociales.

7. PERSPECTIVES

Les enseignements tirés de la première année d'existence de la synergie ont montré la validité des principes énoncés dans la communication de 2007. Le principal objectif de l'initiative reste de dynamiser les actions au niveau régional afin de promouvoir la stabilité et la prospérité dans la région de la mer Noire. La synergie constitue pour ce faire un cadre flexible, inclusif et transparent, fondé sur les intérêts communs de l'UE et de tous les États de la mer Noire.

La Commission salue le fait que les participants à la synergie de la mer Noire envisagent de poursuivre l'approche actuelle, pragmatique et axée sur des projets. En conséquence, il conviendrait de poursuivre les travaux en vue d'accomplir les tâches énoncées dans la communication de 2007 et la déclaration commune de Kiev. La collaboration avec la CEMN et d'autres organes régionaux apportant une valeur ajoutée devrait se poursuivre.

Lors de la réunion des ministres des affaires étrangères à Kiev et au cours des mois qui ont suivi, les États membres de l'UE et les partenaires de la synergie de la mer Noire ont formulé

¹² La CEMN a été instaurée en 1992. Axées à l'origine sur la coopération économique, ses activités ont progressivement été élargies. Tous les États de la mer Noire mentionnés dans la note de bas de page 2 en sont membres, ainsi que l'Albanie et la Serbie.

¹³ La Fédération de Russie n'a pas pris part aux discussions sur la déclaration commune, car elle préférerait une déclaration UE-CEMN. Toutefois, elle a souligné qu'elle était favorable à l'implication accrue de l'UE évoquée dans la déclaration commune. Elle ne s'est donc pas opposée à l'adoption du document.

des suggestions sur la manière dont il serait possible de faire en sorte que le processus de coopération dans le cadre de la synergie de la mer Noire «prenne racine» de manière à devenir un effort inscrit dans la durée. Ces propositions sont susceptibles d'insuffler un nouvel élan à la coopération régionale avec nos partenaires situés à l'est de l'Union européenne. La Commission entend les examiner et y donner suite de manière active afin de promouvoir des actions plus efficaces et plus ambitieuses:

- *des objectifs à long terme, mesurables*, devraient être fixés dans des domaines tels que les transports, l'environnement, l'énergie ou la sécurité maritime pour encourager des actions plus concertées. Ces objectifs nécessiteraient l'appui de tous les participants à la synergie de la mer Noire. Dans chaque cas, un *pays et/ou une organisation chef de file* serait désigné(e) pour assurer la coordination des activités qui pourraient être entreprises au niveau national ou régional pour atteindre les objectifs fixés;
- pour faciliter la réalisation de projets, des *partenariats sectoriels* pourraient être mis en place afin de fournir un cadre pour le cofinancement (y compris au titre de la facilité d'investissement dans le cadre de la politique de voisinage) et une base pour la participation des institutions financières internationales. Ces partenariats pourraient amener l'ensemble ou une partie des participants à la synergie de la mer Noire à coopérer sur une série de projets. L'expérience réussie de la dimension septentrionale¹⁴ constitue un exemple utile de la manière dont cela pourrait fonctionner;
- la fréquence des *réunions ministérielles* devrait refléter des besoins concrets. Dans certains cas, ces réunions pourraient se tenir dans les cadres sectoriels existants (tels que TRACECA ou l'initiative de Bakou), dans d'autres, elles pourraient suivre le modèle de Kiev (adossées à des réunions de la CEMN, avec participation pleine et entière de l'UE ou impliquant une troïka ouverte). Les ministres des affaires étrangères pourraient se réunir en fonction des besoins, pour marquer les étapes importantes du processus.

Un certain nombre d'autres propositions méritant aussi un examen plus approfondi ont été faites; elles portaient notamment sur:

- l'intégration du Belarus à certaines des activités sectorielles liées à la synergie,
- la création d'un Forum de la société civile de la mer Noire,
- le renforcement des réseaux universitaires et étudiants,
- la création d'un Institut d'études européennes dans la région de la mer Noire.

La Commission est prête à collaborer avec les États membres et toutes les parties intéressées sur ces propositions nouvelles, ou sur d'autres, qui visent à renforcer la coopération régionale autour de la mer Noire et qui:

- complètent la coopération bilatérale, conçue sur mesure, que nous avons développée avec nos partenaires dans le cadre de la PEV et d'autres politiques applicables dans la région,
- sont inclusives et impliquent tous les États membres et les pays de la mer Noire et
- apportent une valeur ajoutée.

¹⁴ Les partenariats au titre de la dimension septentrionale sélectionnent et financent des projets visant des objectifs approuvés et s'appuient sur des fonds spécialement prévus à cet effet.

8. CONCLUSION

Les premiers résultats de la synergie de la mer Noire révèlent l'utilité pratique et le potentiel de cette nouvelle approche stratégique régionale de l'UE. La phase de lancement de la synergie est achevée, la mise en œuvre a débuté. Les participants sont favorables à la mise en place d'un processus de coopération à long terme dans la région et ont formulé des idées convergentes en ce qui concerne tant son contenu que ses modalités.

Les enseignements tirés de la première année d'existence de la synergie montrent que le développement de la coopération régionale en mer Noire, que l'UE soutient, est un processus qui se déroule dans un environnement complexe. La poursuite des progrès nécessite la participation constante et active d'un nombre croissant d'acteurs, aussi bien du côté des États membres que des États de la mer Noire participants. Comme lors de la première année, la Commission sera disposée à apporter sa pierre à cet édifice important.

ANNEXE I

Carte des pays de la mer Noire



ANNEXE II

Aide communautaire aux pays couverts par la synergie de la mer Noire (engagements en millions d'euros)

| | 2000-2006 au titre de Tacis et des instruments destinés à la Turquie | 2007 au titre de l'IEVP/IAP | 2007 au titre de l'instrument communautaire d'aide humanitaire |
|------------------------------|---|------------------------------------|---|
| Coopération bilatérale | | | |
| Arménie | 44,8 | 24 | |
| Azerbaïdjan | 72,6 | 22 | 1,35 |
| Géorgie | 65 | 28,8 | 2 |
| Moldavie | 86,5 | 45,7 | 3 |
| Fédération de Russie | 559 | 13 | 19,45 |
| Turquie | 1 040 | 497,2 | |
| Ukraine | 501,5 | 144 | |
| Total coopération bilatérale | 2 369,4 | 774,7 | |
| | | | |
| Coopération régionale | 962,2 | 62 | |
| | | | |
| Total | 3 331,6 | 836,7 | 25,8 |
| | | | |
| | | | |