Le système de délégation de la Commission en Asie centrale: Vers la fin des paradoxes ?

Description

Depuis 1994, la Commission européenne a installé de par le monde des délégations, chargées de mettre en œuvre au plus près du terrain les politiques extérieures de l'Union. En Asie centrale, la Commission possède une délégation régionale accréditée pour le Kazakhstan, le Kirghizstan et le Tadjikistan, basée à Almaty. L'organisation interne de cette délégation reflète la politique et l'approche de l'Union européenne dans la région centrasiatique.



Les missions d'une délégation de la Commission sont doubles: contribuer au développement de relations politiques, économiques et commerciales avec le pays concerné, et fournir une assistance technique, c'est-à-dire mettre en œuvre la politique de développement de l'UE. Dans le cadre de la politique européenne en Asie centrale, comment s'effectue la réalisation de ces missions, et notamment comment s'organise la délégation ? L'organisation interne de la délégation peut être, en effet, révélatrice de la politique de la Commission suivie dans la région, même si elle est en partie déterminée par les évolutions politiques internes des pays centrasiatiques.

Que signifie, en termes d'organisation, être une délégation régionale, comment les taches sont-elles réparties au sein des bureaux ? Pour quelles raisons seuls trois pays d'Asie centrale ont sur leur territoire une représentation diplomatique de l'Union européenne, alors que la Commission envisage l'Asie centrale comme la réunion des cinq anciennes Républiques soviétiques ? Pourquoi avoir choisi précisément ces trois pays ?

La délégation régionale : organisation sectorielle et centralisation jusqu'en 2007

Voir carte « la nouvelle architecture de la délégation »

Dans le cadre de la déconcentration de sa politique extérieure, la Commission a inauguré, en 1994, la délégation régionale pour le Kazakhstan, basée à Almaty, alors que des bureaux d'assistance technique étaient ouverts à Bichkek (capitale du Kirghizstan) et à Douchanbé (capitale du Tadjikistan) en 1996. En 2004, la délégation pour le Kazakhstan s'est vue renforcée pour devenir une délégation régionale couvrant les trois pays. Les bureaux d'assistance technique du Kirghizstan et du Tadjikistan, qui ont un statut diplomatique limité et un personnel restreint, ont continué d'exister, avec pour rôle l'assistance à la délégation régionale dans l'application de la politique européenne dans les pays où ils se trouvent. La Commission y est représentée par des chargés d'affaires.

La grande majorité du personnel, soit près de soixante personnes, était donc, jusqu'en 2007, basée au siège de la délégation, à Almaty. Cette centralisation posait d'ailleurs un problème important dans l'organisation du travail au quotidien et dans la gestion de la politique européenne. Pour ne prendre qu'un exemple, le programme de sécurité alimentaire de la Commission européenne était géré depuis Almaty, alors que seuls le Kirghizstan et le Tadjikistan en sont bénéficiaires. On est alors en droit de se demander si cette organisation interne de la délégation répondait à l'objectif de déconcentration, puisque la gestion des projets restait éloignée de leur lieu d'application, même si de nombreux déplacements sur le terrain tentaient de résoudre ce problème.

Ce paradoxe tire ses origines de l'organisation interne de la délégation, qui privilégiait une approche sectorielle sur une approche géographique. Dans un souci de rationalisation, la délégation est divisée en six sections[1], toutes regroupées sous l'autorité de l'Ambassadeur. Cette division est elle-même issue de la division en Directions Générales (DG) de la

Commission européenne. Ainsi la Section politique et économique dépend-elle directement de la DG Relex (Relations extérieures), alors que la Section opération dépend notamment des DG TRADE (Commerce) et TREN (transport et énergie). C'est au sein de chaque section que la répartition des postes et des fonctions entre les employés prenait en compte les espaces d'action de la Commission. Ainsi la Section politique et économique comprenait-elle un conseiller pour le Kazakhstan, un pour le Kirghizstan et un pour le Tadjikistan, en plus d'un chef de section couvrant les trois pays.

Nouvelle politique, nouvelle organisation

L'architecture interne de la délégation régionale a été profondément réorganisée en 2007, avec le départ de son Ambassadeur à Astana. Cette restructuration est née d'un impératif politique: il s'agissait de prendre acte, de manière tant symbolique que concrète, du déménagement en 1998 de la capitale kazakhe d'Almaty à Astana. Cet impératif politique était également dicté par la Convention de Vienne -elle règle les relations diplomatiques entre pays- qui prévoit que le chef d'une mission diplomatique doit siéger dans la capitale de l'Etat où il réside. La restructuration interne de la délégation a également permis de mieux faire correspondre son organisation interne à la nouvelle approche stratégique de l'Union européenne en Asie centrale, approche qui met l'accent sur le niveau national, plus que sur le niveau régional.

Prévu de longue date par Bruxelles, et censé constituer un signal politique fort adressé au gouvernement kazakh, le déménagement de la délégation ne s'est pas fait sans encombres, comme le laisse entendre le fait qu'il ait fallu presque dix années entre l'avènement de la nouvelle capitale et le déménagement de la délégation. Ce transfert a été plusieurs fois reporté et a donné lieu à de nombreuses négociations entre le siège de Bruxelles et le personnel local et expatrié. La première étape visible de ce processus a été l'ouverture en 2005 d'un bureau local, accueillant le chef de la Section économique et politique, numéro deux de la délégation dans l'ordre protocolaire. L'objectif de ce bureau local était de préparer le déménagement général de la délégation, mais aussi de maintenir les relations avec le gouvernement de manière plus directe.

En ce qui concerne la réorganisation interne de la délégation, deux options avaient été envisagées par Bruxelles: la division de la délégation, avec l'ouverture d'un bureau régional à Bichkek ou le rétrécissement de la délégation à Astana, au risque d'un éloignement géographique par rapport au territoire régional dont elle est en charge. Pour que cette posture excentrée ne soit pas un handicap, mais aussi pour améliorer l'organisation de la délégation, les bureaux au Kirghizstan et au Tadjikistan ont été considérablement renforcés et développés. L'approche géographique a alors été privilégiée sur l'approche sectorielle. En effet, si l'organisation en Sections n'a pas été abandonnée, les localisations des postes ont été profondément revues afin que tout le personnel travaillant sur un pays, que ce soit pour la Section politique et économique ou pour la Section opération, par exemple, y réside. Cette nouvelle architecture suit l'évolution de l'approche de l'Union en Asie centrale, qui a tendance désormais à favoriser le niveau national sur le niveau régional. Pour des raisons d'efficacité et étant donné la responsabilité régionale de la délégation, le bureau d'Almaty a été conservé. Lieu de travail des sections financières et administratives, il est également utilisé comme bureau d'appui pour la délégation régionale, notamment comme lieu de réunion du personnel des différents bureaux de la délégation.

Cette réorganisation ne semble toutefois pas définitive. Il est en effet possible que Bichkek et Douchanbé deviennent à terme des délégations à part entière. L'ouverture d'une représentation diplomatique de la Commission européenne en Ouzbékistan, prévue par Bruxelles, pourrait également remettre en question l'architecture triangulaire actuelle. Car l'Ouzbékistan et le Turkménistan sont les grands absents de cette organisation complexe.

L'Ouzbékistan et le Turkménistan : les raisons d'une absence

Il peut sembler paradoxal de la part de la Commission européenne, qui avait jusqu'alors une approche résolument régionaliste de l'Asie centrale, de ne pas y avoir uniformisé sa présence diplomatique. Les relations diplomatiques avec ces deux pays sont en effet gérées depuis Bruxelles, sans intermédiaire sur le terrain. Les raisons de cette absence ne sont pas à charge de l'Union européenne, mais résultent plutôt de la politique propre à Tachkent et Achkhabad.

Si elle n'est pas présente diplomatiquement, la Commission est toutefois active dans ces deux pays, notamment par le biais de ses projets de développement. A Tachkent, une *Maison de l'Europe* (*Europa House*), sans statut diplomatique, est chargée de superviser la mise en œuvre des projets européens dans le pays. Et la Commission ne se contente pas de

cette présence puisqu'elle essaye, depuis 2000, d'ouvrir une délégation permanente dans le pays. Les négociations étaient d'ailleurs bien avancées, mais ont été stoppées après le massacre d'Andijan en 2005 et les sanctions européennes imposées au pays. La refonte, en 2007, de la politique européenne en Asie centrale, marquée notamment par un certain pragmatisme, en a toutefois relancé l'idée. La délégation de Tachkent figure désormais dans le haut de la liste des délégations à ouvrir de par le monde, et devrait donc voir le jour d'ici à 2010.

Le Turkménistan n'a, quant à lui, aucune présence diplomatique européenne sur son sol. Cette absence s'explique par le refus de l'ancien président Niazov d'une implantation internationale importante dans son pays; toutefois, depuis sa mort en 2006, les relations entre Bruxelles et Achkhabad se sont renforcées et la Commission souhaite non pas l'ouverture d'une délégation pleine, mais au moins une présence diplomatique permanente. Une *Maison de l'Europe* y a également été créée.

La présence diplomatique européenne en Asie centrale semble donc être dans une perspective dynamique et a de grandes chances de se renforcer à l'avenir. La structure de la délégation paraît intrinsèquement liée à la politique de l'institution et accompagne donc ses évolutions. Du fait du renforcement de l'importance stratégique de l'Asie centrale pour l'UE et des changements internes à la région, il est plus que probable qu'une réorganisation en profondeur de la délégation aura lieu à plus ou moins long terme.

[1] Les sections sont les suivantes: Section opération, Section politique et économique, Section presse, Section information et culture, Section administration, Section finance et contrat.

* Thomas HUET est doctorant associé au LAIOS, EHESS.

Vignette : Jean-François Badias – https://www.gettyimages.fr/photos/jean-francois-badias

La nouvelle architecture de la délégation Source: http://delkaz.ec.europa.eu/joomla/

Retour en haut de page

date créée
01/04/2008
Champs de Méta
Auteur-article : Thomas HUET*