



L'Union européenne, la Russie et leur voisinage partagé

Comment se dessinent les relations entre l'Union européenne et la Russie sur le terrain sensible d'un espace post-soviétique qui a certes évolué mais demeure la source des intérêts vitaux russes ? Les réponses d'Anne de Tinguy, professeur des universités à l'INALCO et chercheur au CERI, de Laure Delcour, directrice de recherche à l'IRIS et de Bernard Guetta, journaliste à France Inter, lors de la conférence-débat du 1er avril 2009 animée par Fabio Liberti, chercheur à l'IRIS, l'Institut de Relations Internationales et Stratégiques avec lequel la Maison de l'Europe de Paris co-organise un cycle de débats géopolitiques.

« *La Russie, une devinette, enveloppée dans un mystère à l'intérieur d'une énigme* ». C'est sur ce portrait de l'Union soviétique, dépeint par Churchill en octobre 1939 suite à l'invasion germano-soviétique de la Pologne, depuis resté dans les annales, que Catherine Lalumière, présidente de la Maison de l'Europe de Paris, a ouvert les débats sur ce sujet de grande actualité. La « *jolie formule [de Churchill] garde peut-être des constantes, même si le paysage a changé* ». La Russie semble parfois « *difficile à comprendre, surtout dans la conjoncture actuelle* ».

La chute de l'Union soviétique a amené des recompositions géographiques, et dès lors stratégiques, sur le continent européen, a observé Fabio Liberti. Aujourd'hui, ce voisinage qualifié d'« étranger proche » par la Russie, de « voisinage partagé » ou de « zone tampon » en Europe, est vital pour les approvisionnements énergétiques de l'Union européenne, mais est également au cœur de la politique d'élargissement de l'Alliance atlantique, source d'espoir pour certains, mais de crainte pour la Russie.

Le triangle UE-Russie-Ukraine

Anne de Tinguy, spécialiste de la politique étrangère de la Russie et de l'Ukraine, réagit dans un premier temps à l'intitulé du débat. Depuis 1991, la politique et la stratégie de la Russie dans l'espace post-soviétique a évolué mais cet espace, de par sa « *place particulière, prépondérante* », demeure la source des intérêts vitaux russes. Dans cet ordonnancement, aux yeux des Russes, les acteurs extérieurs ne sont pas nécessairement les bienvenus. La Russie ne prétend pas à l'exclusivité mais estime qu'elle doit avoir une place prépondérante, position lui permettant de s'affirmer face à l'Union européenne comme un pôle d'attraction en Europe. « *La Russie a, du continent européen, la perception que le continent est bi-polaire, elle-même étant le deuxième pôle, et donc, pour être un pôle, il faut avoir des amis autour de soi* ».

La seconde partie de l'intervention d'Anne de Tinguy est consacrée à l'Ukraine, et au triangle formé par Bruxelles-Moscou-Kiev.

En 2003, l'Union européenne met en place une politique européenne de voisinage en prévision des élargissements à 25 en 2004 puis à 27 afin de promouvoir démocratie, état de droit et bonne gouvernance dans les pays voisins. Depuis la « Révolution orange » en novembre 2004, l'Ukraine est perçue comme « *moteur de changement dans l'espace post-soviétique* ». La crédibilité de la politique de voisinage européenne est tributaire de la réussite

de l'Ukraine à être pivot dans l'eupéanisation des Etats de la Communauté des Etats Indépendants. Le triangle Bruxelles-Moscou-Kiev pourrait devenir une « *grande entreprise de réconciliation* » entre ces trois acteurs mais actuellement improbable vu les relations difficiles entretenues depuis la « Révolution orange ».

Mais déjà en 1991, tous les ingrédients de la confrontation actuelle étaient présents. L'indépendance de l'Ukraine, bien que perçue comme une amputation par les Russes, n'était que temporaire pour ces derniers : « *l'Ukraine avait vocation, un jour ou l'autre, à retourner dans le giron de la Russie* ». Plus le temps passe, plus ils doivent se rendre à l'évidence de la persistance de cette indépendance...

« *La Révolution orange a été un tournant* ». Le 21 novembre 2004, au second tour des élections présidentielles ukrainiennes, le poulain du Président Poutine, Viktor Ianoukovitch, sort vainqueur des urnes face à Viktor Iouchtchenko alors que ce dernier était désigné vainqueur dans les sondages à la sortie des urnes. Le peuple ukrainien descend dans les rues à la recherche de la démocratie et des élections libres. Et finit par les trouver le 26 décembre quand, de la répétition du second tour, Viktor Iouchtchenko sort Président avec (seulement) 52% des voix.

La Russie et l'Union européenne ont une analyse diamétralement opposée de la « Révolution orange ». Pour la Russie, il s'agit d'un complot occidental. La démocratisation n'est qu'un prétexte de l'Union européenne afin d' « *avancer ses pions dans l'espace post-soviétique* ». L'Union européenne, quant à elle, se félicite de la sortie de crise sans violence, du retour à la démocratie promue par des élections saines et de la finalité de sa politique de voisinage. « *Soutenir le processus de démocratisation dans l'espace post-soviétique, en Ukraine, mais aussi ailleurs, ça signifie en fait de se heurter directement à la Russie. Mais ne pas soutenir ce processus de démocratisation, c'est aller à l'encontre d'une part de son identité même et d'autre part, des objectifs affichés, exprimés de la politique européenne de voisinage* » souligne Anne de Tinguy.

Les rapports entre les acteurs de ce triangle restent « *extrêmement difficiles, extrêmement sensibles* ». « *Les dérives autoritaires du pouvoir de Monsieur Poutine (...) se sont accentuées après la Révolution orange, vécue comme un choc qu'on peut comparer par son ampleur au 11 septembre américain* », tant au niveau de la politique interne qu'externe. La crise financière a touché la Russie et l'Ukraine, comme le reste du monde. Cependant, les crises politiques successives en Ukraine entre le Président, Viktor Iouchtchenko, et son Premier ministre, Ioulia Tymochenko, ne permettent pas l'élaboration d'une politique financière et économique afin de contrecarrer l'absence de réserve financière ukrainienne au moment de la crise. Ce que la Russie a bien compris en lui octroyant un prêt important moyennant des contreparties majoritairement politiques. Mais quelle que soit la politique de la Russie, l'Europe s'implique de plus en plus dans l'espace post-soviétique en tant que médiateur (durant la « Révolution orange » ou, à la demande de la Russie, durant la crise gazière). « *Malgré toutes les difficultés, [l'Ukraine] est un pays qui compte et qui comptera dans l'Europe de demain* ».

Les conflits gelés et le rôle de l'UE

Le rôle de l'Union européenne est analysé et illustré durant ce débat par **Laure Delcour**, spécialiste de la politique européenne de voisinage et de sa perception dans les pays de la CEI. En analysant son processus d'élargissement, l'Union européenne prend conscience de la proximité de ses frontières avec celles d'Etats fragilisés dont le conflit gelé avec la Russie reste latent malgré les cessez-le-feu. La motivation centrale de la politique européenne de voisinage est clairement sécuritaire. Cette « *politique extérieure centrale de l'Union* » tend à la démocratisation d'un cercle d'amis autour de celle-ci.

Après l'effondrement de l'URSS, la Transnistrie souhaite devenir indépendante de l'Etat moldave. Dépourvue de la reconnaissance internationale, la Transnistrie bénéficie d'une reconnaissance *de facto* de la Russie par la présence de bases militaires. Cette indépendance de fait représente « *un risque important pour la Moldavie parce que c'est un défi à sa souveraineté politique, notamment en matière de contrôle des frontières* », mais également un danger pour le développement économique, l'industrie moldave et sa centrale hydroélectrique se trouvant en territoire transnistrien. La sécurité régionale est d'autant plus fragilisée par la présence de trafics d'armes, de stupéfiants et d'être humains. Dans ce contexte, la Russie se pose en médiateur entre ses propres intérêts et la Moldavie, sans interaction entre la Russie et l'Union européenne. Pour la Russie, « *l'objectif premier, objectif à court terme, est d'empêcher que la Moldavie bascule dans le camp des pays qui souhaitent rejoindre l'Otan [et de] faire de la Moldavie un Etat neutre* ». Contre le renoncement de la Moldavie à une future adhésion dans l'Otan, la Russie accepte le retour de la Transnistrie dans le giron moldave, avec un statut d'autonomie. L'année dernière, le Président moldave a consacré la neutralité permanente de la Moldavie dans un document de partenariat avec la Russie.

Dans cette bataille, Laure Delcour le précise, le rôle de l'Union est un rôle traditionnel de puissance civile, « *une stratégie de pôle d'attraction qui repose sur deux axes : tout simplement, rendre la Moldavie plus attrayante pour les citoyens de Transnistrie et deuxièmement, faire en sorte que ce statu quo d'indépendance de facto soit de moins en moins supportable pour les habitants de Transnistrie* », notamment par une surveillance civile des frontières qui pousse les entreprises transnistriennes à s'enregistrer légalement en Moldavie. « *En quelque sorte, agir par le bas, résoudre le conflit par le bas, par la vie quotidienne des citoyens, c'est donc une action à long terme* ».

Par opposition au dossier moldave analysé ci-dessus, Laure Delcour illustre, par le conflit géorgien, l'interaction directe entre la Russie et l'Union européenne, leurs influences et leurs limites. Pour la Russie, son intervention en Géorgie durant l'été 2008 est une victoire militaire incontestable et un message à l'Otan : « *elle prouve que, contrairement aux années 90 où elle a été contrainte d'accepter des élargissements de l'Otan aux pays d'Europe centrale et orientale, la Russie désormais est capable de défendre ses intérêts et de poser des limites dans ce qu'elle considère comme son étranger proche* ». Mais c'est aussi une victoire ambiguë au coût diplomatique important. La Russie avait l'occasion de protéger les civils en Ossétie du Sud tout en respectant la souveraineté de ses voisins. Elle n'a pas saisi cette occasion et sa réaction disproportionnée démontre sa volonté de faire primer l'action coercitive sur l'action d'attraction. Par ailleurs, la reconnaissance d'indépendance de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie par la Russie l'a complètement isolée sur la scène internationale, et « *il est extrêmement significatif qu'aucun pays de l'ex-URSS n'ait suivi la Russie sur la voie de cette reconnaissance. Le seul pays qui l'a suivie c'est le Nicaragua* ».

Du côté européen, c'est également vécu comme un succès, un triple succès. L'Union est perçue pour la première fois comme un médiateur, un interlocuteur légitime sur la scène internationale. Elle a réussi à maintenir une position commune des Etats membres vis-à-vis de la Russie et, du point de vue de la PESD (Politique européenne de sécurité et de défense), la mission d'observation du retrait des troupes russes fût une réussite. Cependant, ce succès reste fragile, l'influence de l'Union sur le règlement du conflit demeure limitée. L'Union ne possédait aucun levier sur la Russie pour éviter qu'elle reconnaisse le statut d'indépendance des provinces sécessionnistes. « *Ce succès est incontestablement lié aux circonstances* ». « *D'abord au fait que l'Union européenne ait été présidée par un grand pays, la France, ce qui lui a permis de réagir très rapidement. L'Union européenne, dans son action, a également bénéficié du vide de pouvoir aux Etats-Unis qui étaient en pleine période électorale* ». Enfin, nous ne pouvons nous empêcher de remarquer certaines incohérences au

sein des instruments de politique étrangère de l'Union. Sa politique de voisinage se veut une politique trans-piliers alliant une politique gouvernementale à une politique d'intégration ; or ce qui s'est passé en Géorgie n'est pas une action du ressort de la politique de voisinage mais est liée à l'impulsion d'un Etat membre agissant au nom de l'Union européenne.

Laure Delcour conclut par l'incapacité actuelle de l'Union ou de la Russie à infléchir seule de manière décisive sur la résolution d'un conflit. Quand la Russie garde une politique coercitive, l'Union européenne ne possède pas encore véritablement une politique étrangère renforcée. « *Idéalement, il faudrait que ce voisinage partagé se transforme en voisinage commun et qu'il y ait donc une coopération entre l'Union européenne et la Russie* ».

Comprendre la Russie

Bernard Guetta, journaliste et chroniqueur à France Inter et anciennement correspondant du *Monde* à Moscou, a amené, au fil de son intervention, à comprendre les raisons de l'autre, la Russie, en prenant en compte quatre composantes de base.

Primo, « *quand les Russes parlent d'étranger proche, et se font si mal à l'idée que l'indépendance ukrainienne soit réellement un fait durable et irréversible, en vérité l'histoire semble largement leur donner raison* ». Cela ne signifie pas que la Russie ait en tête l'idée de reconquête -quand bien même elle le voudrait, elle ne le pourrait d'ailleurs pas- mais la Russie n'accepte pas l'idée que ces pays en voisinage partagé puissent devenir réellement différents et passent de l'autre côté. La Russie s'est construite à partir de l'Ukraine.

Comme l'a proposé Bernard Guetta, « *comparons abusivement* » afin de comprendre l'impact de l'Histoire. « *Imaginons qu'à la suite de je ne sais quel cataclysme, sans doute très improbable, en Europe, soudain, la Bourgogne se souvienne du passé qu'elle eut réellement en Europe, de sa puissance, de son rayonnement, de son indépendance et dise vouloir se séparer de la France. C'est la même réaction qu'ont les Russes devant la séparation complète de l'Ukraine et non sans raison historique* ». Historiquement plus proche de nous, un scénario analogue peut se dessiner avec Nice et la Savoie, en réfléchissant en toile de fond à la Géorgie, qui faisait partie intégrante de la culture russe. « *La Géorgie était l'une des deux côtes d'Azur de l'Empire russe ou de l'Union soviétique* ». Enfin, si demain le Canada et le Mexique intégraient une alliance militaire dominée par la Russie, les Etats-Unis seraient certainement plus prompts à réagir que ne le ferait la Russie face à une éventuelle (et peu probable) adhésion géorgienne et ukrainienne à l'Otan.

Un second point, qui n'est pas sans importance, est la force d'attraction réelle que dégage l'Union européenne sur l'Ukraine et l'Otan sur la Géorgie (sans vouloir minimiser l'importance de l'Union européenne en Géorgie). L'histoire partagée de l'Ukraine avec la Pologne, le lien entre toute la partie occidentale ukrainienne et Rome, unie au Vatican, explique le tropisme ukrainien vers l'ouest. De l'autre côté, la Géorgie, perdue au sud-est, ressent le besoin d'une protection militaire américaine.

De même qu'une nation palestinienne tend à s'affirmer, nous pouvons observer, en troisième point, que les sentiments nationaux ukrainiens et géorgiens s'affirment (ou se réaffirment) année après année. Un retour dans le giron institutionnel russe est impensable.

Enfin, le tropisme occidental de la Russie est une quatrième réalité bien souvent sous-estimée. La majorité des élites politiques et économiques de la Russie, de la population perçoivent la Russie comme part du monde occidental pour des raisons d'histoire, de culture, de religion. « *Les mauvaises raisons, plus difficiles à exprimer mais qu'il faut rappeler parce que ce sont des données du débat politique, c'est que la Russie a une égale peur de la Chine et du monde arabo-musulman* », notamment en ayant vécu une expérience malheureuse avec un Islam radicalisé en Tchétchénie. « *Les « culs noirs », comme on le dit à Moscou, n'ont pas bonne presse en Russie* » constate Bernard Guetta. « *La réalité est celle-ci et elle est brutale* ». Mais

la peur de la Chine est d'autant plus réelle que sa population augmente quand la démographie russe dégringole. La Chine colonise économiquement une part croissante de la zone limitrophe russe *« et il n'y a pas de raison que cela s'arrête tout simplement parce que la Chine remplit un besoin économique que la Russie est incapable de remplir elle-même »*.

En totalisant ces quatre prémisses, nous arrivons à une situation difficile à analyser. Il est vrai qu'au moment de l'élection présidentielle de 2004 en Ukraine, la Russie a pesé de tout son poids en faveur de Viktor Ianoukovitch quand *« les Etats-Unis, parallèlement, par le biais de fondations dépendantes - ou ne dépendant pas, les deux étaient vrai - de leur service secret, ont pesé en faveur de Viktor Iouchtchenko »*. Il est tout à fait vrai qu'il y a eu une mobilisation des scientifiques et que des personnages illustres, on ne peut plus démocrates, soutenaient Viktor Ianoukovitch. Contrairement à la Serbie, le sentiment en Ukraine était réellement partagé.

Il est certain que les politiques agressives d'extension volontariste de l'Otan par l'administration Bush faisaient fi de toutes les considérations précédemment analysées et que cette politique était diplomatiquement intenable. Quelques heures précédant ce débat, à Londres, Barack Obama proposait à Dmitri Medvedev d'oublier la politique d'extension de l'Otan aux frontières russes et le développement du bouclier anti-missiles. *« Si j'étais le Président de la Commission européenne, je me dirais que l'Union est peut-être en train de rater le rétablissement et le développement d'une relation totalement nécessaire à tout point de vue, économique, stratégique et politique, entre l'Union européenne et la Fédération de Russie, et de le rater au profit des Etats-Unis »* a conclu Bernard Guetta.

(Synthèse rédigée par Sylvie Guelluy, assistante de recherche à l'IRIS).