



**HAL**  
open science

## La Politique européenne de voisinage à l'est

Traian Sandu

► **To cite this version:**

Traian Sandu. La Politique européenne de voisinage à l'est : définition d'une périphérie impériale, d'une zone-tampon ou d'une pré-adhésion ?. La PESC/PESD, 2005, France. pp.13-23. hal-00686334

**HAL Id: hal-00686334**

**<https://hal.science/hal-00686334>**

Submitted on 10 Apr 2012

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Traian SANDU  
Professeur agrégé au CIEH - Paris III Sorbonne Nouvelle  
Docteur en Histoire

### **La Politique européenne de voisinage à l'est : définition d'une périphérie impériale, d'une zone-tampon ou d'une pré-adhésion ?**

Le besoin de définir une politique à l'égard de ses voisins (Politique européenne de voisinage, PEV) est une préoccupation récente de l'UE, puisqu'elle remonte à novembre 2002, précédant d'un mois la décision officielle d'élargissement à la première vague au sommet de Copenhague. De ce jeune héritage, elle garde au moins deux marques distinctives conjointes.

La première est une certaine ambiguïté du statut, puisque les exigences de la PEV se situent entre les critères d'adhésion de Copenhague – démocratie politique, libéralisme économique et reprise de l'acquis législatif communautaire – et, d'autre part, la PESC elle-même, dont les exigences sont bien moindres puisqu'elle prétend avoir un rayon d'action mondial, donc a priori être capable de discuter avec n'importe quel type de régime, tout en souhaitant une convergence en matière de valeurs<sup>1</sup>. De cette ambiguïté initiale sur la nature de la PEV découlent d'autres hésitations, notamment sur l'instance en charge de la mener – à savoir si ce sera la Commission, organe supranational et enclin à rapprocher les principes de la PEV des critères d'adhésion, ou bien le Conseil, rassemblant les représentants des États membres, plus soucieux des équilibres stratégiques concrets, intégrant davantage la PEV à la PESC.

La deuxième marque, qui découle de cette instabilité définitionnelle, est la tendance qu'ont les divers acteurs à détourner la PEV dans le sens de leurs intérêts. Cette tendance est significative à la fois de l'importance et de la fragilité de la PEV : de son importance, puisque définir des voisins revient à définir ses propres frontières, donc arrêter l'élargissement et se consacrer enfin à un approfondissement de ses institutions à l'intérieur et à une détermination de ses intérêts stratégiques à l'extérieur. D'une certaine manière, aussi bien le Traité constitutionnel que la PESC sont condition d'une PEV réussie. De sa fragilité, puisque les pressions subies vont clairement dans le sens d'une poursuite de la dynamique de l'élargissement, donc de la négation de la PEV.

Pour répondre à ces interrogations sur la nature de la PEV et ses risques de mutation, le plus commode est de reprendre une approche à diverses échelles, de la plus englobante à la plus locale, afin d'évaluer les tensions des divers acteurs dans le champ géographique et institutionnel de la PEV.

#### **A l'échelle mondiale : l'ambition contradictoire d'une périphérie de puissance globale**

##### *PEV et PESC : l'insertion du voisinage dans la stratégie européenne de sécurité*

Dans son texte approuvé le 12 décembre par le Conseil européen de Bruxelles, Javier Solana a fixé des objectifs très ambitieux à la PESC, dont certains chapitres concernent directement, mais brièvement, le voisinage :

« À l'ère de la mondialisation, les menaces lointaines peuvent être aussi préoccupantes que les plus proches... C'est à l'étranger que se situera souvent la première ligne de défense. Les nouvelles menaces sont dynamiques... Il n'est jamais trop tôt pour prévenir des conflits et des menaces. » Et un peu plus loin apparaît la PEV : « Il n'est pas dans notre intérêt que l'élargissement crée de nouvelles lignes de division en Europe. Nous devons faire bénéficier nos voisins orientaux des avantages de la coopération économique et politique tout en nous attaquant aux problèmes politiques que connaissent ces pays. Nous devrions désormais porter un intérêt plus grand et plus actif aux problèmes du Caucase du Sud, qui, le moment venu, constituera également une région voisine. »<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Javier Solana, « Une Europe sûre dans un monde meilleur, stratégie européenne de sécurité », note du Haut représentant de la Politique Extérieure et de Sécurité commune du 20 juin 2003 ; voir le texte définitivement adopté les 12 et 13 décembre au Conseil européen de Bruxelles sur le site de l'Institut d'Etudes de Sécurité (IES) de l'Union Européenne, [www.iss-eu.org/solana/solanaf.pdf](http://www.iss-eu.org/solana/solanaf.pdf).

<sup>2</sup> *Ibid.*.

La PEV s'inscrit donc dans une stratégie d'ensemble interventionniste, dynamique – puisque certaines régions n'en faisant pas encore partie sont destinées à être touchées dans un avenir prévisible, en fait dès juin 2004 pour le Caucase du Sud – et modélisatrice, puisqu'il s'agit de faire adopter aux marges orientales de l'UE son modèle défini par les critères de Copenhague, sous peine de briser l'unité européenne et de créer une nouvelle fracture si l'UE n'intervenait pas ou si ces marges n'acceptaient pas son intervention.

Nous nous trouvons donc clairement dans une logique impériale, dans laquelle l'UE s'estime détentrice du bon modèle et s'accorde une mission quasiment impérative à sa périphérie, afin de s'assurer la tranquillité domestique indispensable à toute projection de puissance lointaine.

Toutefois, au moins deux limitations d'ordre général contreviennent à cette ambition.

#### *Les perturbations des intervenants globaux et de la propre dynamique européenne*

En effet, d'une part l'UE n'est pas le seul intervenant dans cet espace qu'elle juge vital et d'autre part la configuration impériale suppose un noyau central solide comme base de départ conquérant, ce que l'UE ne possède pas, étant elle-même un des principaux freins à son impact global sur la scène internationale.

#### Présence de l'hyperpuissance dans la basse-cour européenne

Depuis le 11 septembre, les États-Unis ont créé ou consolidé des bases militaires non seulement dans les pays de la PEV comme la Géorgie, mais également dans les pays du premier et du second élargissement comme la Hongrie, la Roumanie ou la Bulgarie.<sup>3</sup> En outre, les États-Unis patronnent discrètement un groupe informel d'États dans la zone de la PEV, le GUUAM – Géorgie, Ukraine, Ouzbékistan, Azerbaïdjan, Moldavie – qui correspond à un dispositif pétrolier et militaire en profondeur américain autour de la Mer Noire et du Caucase. Ce groupe joue simultanément les cartes de la protection américaine et de l'intégration européenne : il est destiné à l'origine (en 1997) à servir de couloir pour l'oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan qui évite la Russie ; il a été revitalisé en mai 2004 par la création d'une Assemblée parlementaire à Strasbourg et par le projet d'un deuxième oléoduc entre le Pakistan, l'Iran, l'Arménie, la Turquie et l'Europe centrale : l'Ukraine et la Moldavie seraient reliées aux deux oléoducs et échapperaient ainsi à la dépendance énergétique à l'égard de Moscou, ce qui remplit d'aise les nouveaux et futurs membres centre-européens de l'UE.<sup>4</sup>

Pour certains analystes, ce fait ne poserait pas de problème à la définition d'une puissance européenne. En effet, cela correspondrait à une division fonctionnelle entre la puissance globale américaine disposant des outils de la *high politics* – en gros d'une capacité diplomatique et militaire à échelle mondiale – et la puissance européenne, qui n'est globale qu'en matière de *low politics* – donc détenant l'arme économique – et pouvant s'articuler harmonieusement à la politique américaine, comme par exemple en Iran actuellement, où les Européens menacent de laisser passer les moyens militaires américains si Téhéran ne cède pas aux injonctions diplomatiques et aux perspectives de coopération économique européennes.

Néanmoins, appliquée aux voisins de l'Europe, cette distinction fonctionnelle contrevient d'une part aux prétentions de puissance globale de l'UE, d'autre part à une certaine exclusivité d'influence à laquelle toute puissance peut prétendre dans son étranger proche. On peut donc se demander si les nouveaux voisins ne sont pas en réalité davantage ceux des États-Unis installés à leurs portes en Pologne, en Hongrie, en Roumanie, en Bulgarie, en Géorgie et en Asie centrale.

#### L'UE possède une dynamique internationale destructrice de la PEV

Le but de la PEV était d'arrêter la course à l'élargissement, afin que l'UE se consacre à l'approfondissement, que l'on supposait à juste titre problématique et qui le reste d'ailleurs avec les

---

<sup>3</sup> Voir la carte des « Bases américaines sur la masse eurasiatique » dans CHALIAND, Gérard, *Atlas du nouvel ordre mondial*, Robert Laffont, 2003, pp. 34-35.

<sup>4</sup> « Sub presiunea evenimentelor. GUUAM, alternativă la CSI » (sous la pression des événements. GUUAM, une alternative à la CEI », article de Constantin Lupu dans *România liberă* du 29 mai 2004 (version électronique).

référendums constitutionnels en perspective. Précisément, cet ordre de la construction européenne pose le problème de sa nature : l'échec de l'approfondissement en décembre 2003 avec l'aide indirecte des Américains lors de la crise irakienne, condamne les prétentions de puissance de l'Europe. Certains analystes comme Anne-Marie Le Gloannec du CERI estiment même que l'échec d'une Europe puissance a été acquis beaucoup plus tôt dans les années 90, lorsque la France a refusé les avances allemandes pour une Europe restreinte et cohérente lors de Maastricht avec le projet Schäuble-Lamers de 1994. Les dirigeants de l'UE devraient tirer les conséquences qui s'imposent :

« Elle exerce en quelque sorte un *soft power* musclé sur son étranger proche, autrement plus efficace que sa fameuse politique étrangère et de sécurité... On peut même dire que l'élargissement est la meilleure politique étrangère de l'Union. »<sup>5</sup>

Derrière le dépit se profile la volonté de ne pas jeter le bébé européen avec l'eau de bain de Nice, lorsque pour la dernière fois, mais la fois de trop, la France avait refusé à l'Allemagne le statut européen qui était le sien et avait livré le pouvoir décisionnel du Conseil européen aux petits et moyens pays.

Au fond, même les défenseurs officiels, « institutionnels » de la PESC et de sa dimension rapprochée, la PEV, doivent conclure en ce sens. En effet, les analyses de Dov Lynch de l'IES, le *think tank* de Javier Solana, opèrent une distinction nette entre l'OTAN à visée globale et l'UE aux ambitions européennes ; la conséquence est tout aussi claire :

« Ensuite, il y a la question fondamentale des limites futures de la frontière européenne. Il n'est pas nécessaire que l'UE réponde maintenant à la question d'une accession future de l'Ukraine ... Toutefois, l'Ukraine pose bien une nouvelle Question d'Orient. L'UE devrait continuer à répondre que l'horizon est ouvert. »<sup>6</sup>

Sa directrice, Nicole Gnesotto, ne dit pas autre chose lorsqu'elle conclut un papier optimiste sur l'Europe politique en affirmant la compatibilité entre élargissements futurs et approfondissement concomitant :

« Il ne fait guère de doute que la question turque représente à terme l'un des défis historiques majeurs de la construction européenne. Toutefois, au regard des chemins imprévus que prend aujourd'hui la montée en puissance politique de l'Union, l'attachement aux modèles théoriques censés permettre la construction un jour d'une Europe politique mériterait d'être relativisés. Quitte à prendre le risque d'affirmer la compatibilité entre ces deux projets, celui de l'intégration démocratique des autres et celui de l'intégration politique de l'Union elle-même. »<sup>7</sup>

On pourra se demander si ce dépassement dialectique de l'opposition ne confond pas élargissement et étalement, approfondissement et affaïssement.

Dans ce contexte, la PEV est évidemment condamnée, puisque si la PESC n'a pas de consistance, l'influence directe de l'UE ne peut s'exercer que sur ses voisins ce qui, loin de valoriser la PEV, l'écrase entre une PESC atrophiée et l'élargissement érigé en seul levier véritable de l'UE à l'extérieur. La PEV ne peut plus jouer son rôle prévu de définition d'un espace intermédiaire d'influence privilégiée, puisque c'est le seul espace d'influence, ce qui change l'échelle de l'UE, rétrogradée de puissance globale et mondiale au rang de puissance locale et partielle.

### **La PEV : instrument défensif, gestionnaire d'une zone-tampon entre puissances locales**

Aussi bien la stratégie de sécurité de J.Solana que les divers textes de la PEV prennent soin de ménager une place de partenaire privilégié à la Russie. Cela n'empêche que « les problèmes politiques que connaissent ces pays [voisins] » et auxquels l'UE est appelée à s'attaquer au nom de l'unité continentale – qu'elle contribue par ailleurs elle-même à mettre à mal avec Schengen – relèvent en bonne partie de la volonté russe à maintenir une influence dans un espace qui fut naguère le sien. Donc dans sa version sous-dimensionnée, la PEV aspire à un condominium le moins conflictuel possible avec la Russie sur leur espace-tampon. Le problème est que l'UE en général et certains de ses

<sup>5</sup> Anne-Marie Le Gloannec, « Après le sommet des Vingt-cinq, le « soft-power » plutôt que l'union politique », *Le Figaro* du 18 décembre 2004.

<sup>6</sup> Dov Lynch, « A new 'Eastern Question' », *Lettre de l'IES* n°13, janvier 2005.

<sup>7</sup> Nicole Gnesotto, « L'Europe politique, une idée neuve », *Bulletin de l'IES* n°13, janvier 2005.

membres en particulier entendent coopérer avec la Russie dans des domaines aussi importants que l'approvisionnement énergétique, la sécurité intérieure face aux trafics illicites et même l'ambitieux rééquilibrage multipolaire de la domination américaine actuelle.<sup>8</sup>

### *Pont européen...*

Les relations entre UE et Russie sont déjà structurées au sein du partenariat UE - Russie, mais leur contenu semble assez maigre vu l'ampleur de l'enjeu : en effet, le cadre de l'Accord de Partenariat et de Coopération signé en 1997 est un habit à la fois trop étroit – pour des relations qui couvrent déjà certains aspects des deuxième et troisième piliers – et difficile à agrandir en raison des divergences sur l'essentiel des relations.

Les Européens ont deux intérêts majeurs à défendre dans leurs rapports avec les Russes : la coopération économique – notamment dans le domaine énergétique – et un contact territorial à la fois harmonieux et distant.

Pour ce faire, l'UE emploie deux leviers : elle tente de conditionner les aides à l'alignement de la Russie sur l'acquis communautaire, notamment en matière de concurrence et de libre-échange – par des pressions en vue de relever les prix énergétiques sur le marché intérieur russe par exemple, afin de priver l'économie russe de cet avantage comparatif que l'UE juge abusif. Deuxièmement, l'UE tente d'influencer de façon similaire les États périphériques (« nouveaux voisins » de son point de vue, « étranger proche » du point de vue russe), en les transformant en ponts entre UE et Russie plutôt qu'en espace de condominium conflictuel. Mais ces ponts ne doivent être porteurs que des produits intéressants et selon les normes européennes ... Bref, les Européens veulent l'ouverture du marché russe, mais pas les nuisances sécuritaires qu'elle pourrait impliquer en termes de trafics illicites divers ou de prétention d'influence politique sur l'espace intermédiaire.

En somme, pour la Russie, la PEV accompagne une politique feutrée de l'UE qui tend à la priver, en échange d'une aide économique, de son levier de développement et de paix sociale. Cette dynamique locale de la PEV en fait donc l'organisatrice d'un pont qui doit convoier à la fois des produits intéressants et « contaminer » subrepticement la Russie avec les idées libérales européennes pour réduire sa tentation impériale sur son étranger proche par la démocratisation de son système politique. Ainsi, lors de la crise ukrainienne, certains dirigeants des pays limitrophes avaient évoqué l'idée d'une contamination libérale de la périphérie vers le centre moscovite<sup>9</sup>, crainte reprise par Vladimir Poutine lui-même lors de sa grande conférence de presse du 23 décembre 2004 :

« Le président russe, Vladimir Poutine, a mis en garde, jeudi 23 décembre ... contre des "révolutions permanentes" pouvant plonger l'ex-espace soviétique dans des conflits "à la yougoslave", un scénario de "dislocation" qu'il exclut pour "l'espace post-soviétique". ... Interrogé sur l'idée, évoquée par le président polonais Alexander Kwasniewski, selon laquelle Washington préférerait une "Russie sans l'Ukraine", M. Poutine s'est demandé si cela avait été dit "pour exprimer le désir de limiter les possibilités de la Russie de développer ses relations avec ses voisins, d'isoler la Russie". "Je ne pense pas que ce soit le sens de la politique des États-Unis", a-t-il toutefois ajouté, tout en annonçant que lors de sa prochaine rencontre avec le président George W. Bush, prévue en février en Slovaquie, il lui poserait cette question. "S'il en était ainsi, on comprendrait mieux les positions [américaines] sur la Tchétchénie (...), cela voudrait dire qu'on y crée des conditions pour ébranler la Fédération russe", a encore dit M. Poutine. »<sup>10</sup>

### *... Ou glacis oriental ?*

Force est de constater que le langage à la fois lénifiant et ferme de la PEV trouve ses références dans la guerre froide, avec la « nouvelle division » continentale que l'on dit souhaiter éviter et, plus concrètement, avec les points de contact délicats à Kaliningrad, en Ukraine, en Géorgie,

<sup>8</sup> Je renvoie pour la plupart de ces aspects à l'étude de Nadia Campaner. Je m'en tiendrai ici aux conséquences pour la définition de la PEV et de son émettrice, l'UE.

<sup>9</sup> Voir les déclarations du ministre des Affaires étrangères géorgien Salomé Zourabichvili dans *Le Figaro* du 29 décembre 2004 : « La sortie définitive de l'Ukraine de l'espace postimpérial russe ne pourra pas ne pas faire réfléchir la Russie sur son avenir et sur son essence. Autant la révolution géorgienne n'avait pas imposé de réexamen fondamental – laissant la Russie hésiter entre le rêve d'empire et la résignation à devenir un État moderne – autant l'Ukraine pose ce choix de manière beaucoup plus fondamentale. C'est une chance pour nous, mais aussi pour la Russie elle-même. Car si Moscou ne se résigne pas à sortir de l'empire, elle fera l'erreur qu'elle a faite à plusieurs reprises dans son histoire sans parvenir à se reconstruire. »

<sup>10</sup> « Poutine met en garde contre une déstabilisation de l'ex-URSS », *Le Monde* en ligne du 23 décembre 2004.

bientôt en Moldavie. Le premier ne concerne plus les nouveaux voisins, depuis qu'il a été pris dans le premier élargissement. Les trois autres ont posé problème récemment, ainsi que Vladimir Poutine l'a suggéré à sa manière plus haut.

La PEV naissante a dû fonctionner en accord avec la politique américaine, donnant une fois de plus l'impression que lorsqu'il s'agit de « choses sérieuses » sur les marges euro-russes, l'appui américain était indispensable. Ainsi, lorsque l'ancien chef de la diplomatie russe a marqué les limites à ne pas franchir lors du conseil de l'OSCE de décembre 2003, en refusant d'honorer l'engagement pris de fermer les bases militaires de Moldavie (en Transdniestrie russophone et séparatiste) et de Géorgie (dans les enclaves également séparatistes comme l'Abkhazie, mais aussi l'Adjarie), Colin Powell a insisté sur l'engagement russe<sup>11</sup>, ce qui a renforcé le sentiment de fiabilité américaine parmi les PECO.<sup>12</sup> Et c'est conjointement que Javier Solana et Jaap de Hoop Scheffer – le secrétaire général de l'OTAN – ont fait pression fin novembre 2003 sur le Président moldave Voronine pour qu'il n'accepte pas le projet russe Kozak – du nom du chef de cabinet de Poutine – de fédéralisation moldo-transdniestrienne qui mettrait le Parlement moldave à la merci d'une minorité de blocage des russophones de Transnistrie.<sup>13</sup> L'échec de cette fédéralisation aboutit en juin à la proposition de la part de politologues russes proches de Poutine d'un troc : la Moldavie s'unirait à la Roumanie, à l'exception de la Transdniestrie, qui deviendrait vraisemblablement une enclave russe<sup>14</sup>. Ce plan séduisant se présente comme une tentative de désamorcer une crise dans le voisinage européen ; mais le risque subsiste qu'en cas de simple tête-à-tête russo-roumain, sans préparation en compagnie de l'UE ou de l'OTAN, la Russie parvienne à créer une nouvelle enclave militarisée qui couperait l'Ukraine de l'UE et ferait de Bucarest un débiteur sous surveillance de Moscou. Elle viendrait ainsi compléter la chaîne de bases russes de Kaliningrad à la Géorgie, en passant par Sébastopol en Ukraine. Et lorsque les experts proches de Javier Solana s'expriment sur le voisinage euro-russe en Moldavie, ce sont les Américains qui sont appelés à la rescousse, parallèlement au dialogue avec Moscou.<sup>15</sup>

De même, lors de la crise ukrainienne, la diplomatie européenne s'est portée en pointe de la médiation, ainsi que le rappelle fièrement Nicole Gnesotto. C'est Javier Solana, Aleksander Kwasniewski et Valdas Adamkus que l'on a vu à Kiev. Mais quelques jours plus tôt, d'autres acteurs s'exprimaient lors du conseil ministériel de l'OSCE de Sofia :

« Le secrétaire d'État américain, Colin Powell, qui intervenait juste après le ministre russe, a haussé le ton. *"Nous continuons d'être inquiets du non-respect par certains États de leurs promesses en matière de démocratie et de respect des libertés fondamentales, a-t-il dit. Nous restons inquiets concernant certaines évolutions en Russie, plus particulièrement celles affectant la liberté de la presse et le respect de l'état de droit"*. Il a également reproché à la Russie de ne pas tenir *"ses engagements pour le retrait de ses forces militaires de Moldavie et pour parvenir à un accord avec la Géorgie sur la durée de sa présence militaire"*.

Concernant l'Ukraine, plusieurs États ont d'ores et déjà annoncé qu'ils aideraient à l'envoi d'observateurs de l'OSCE. Le secrétaire d'État américain a confirmé que les États-Unis le feraient, l'Allemagne et la Grande-Bretagne ont proposé une centaine d'observateurs, la France une contributions financière. »<sup>16</sup>

Bref, aussi bien le ton que le cadre de l'OSCE sentent les années soixante-dix. Rappelons que les Américains et les Canadiens avaient été les premiers à contester les résultats du premier tour ukrainien, l'UE lui emboitant le pas et se compromettant à l'égard des Russes, tandis que Washington assistait avec délectation à l'affaiblissement de l'axe de la paix de l'année précédente.

En effet, dans cette politique de voisinage, et notamment dans les crises induites, les membres de l'UE ne sont pas solidaires et, globalement, l'approche n'est pas homogène.

<sup>11</sup> « Poutine et Powell vantent le partenariat Russie-USA malgré les différends », AFP dans *Le Figaro* en ligne du 26 janvier 2004.

<sup>12</sup> Voir, par exemple, l'ironie de la presse roumaine au sujet de « l'ex-agent du KGB Vladimir Poutine » - « La Moscova, îngheț » (à Moscou, le gel), dans *România liberă* du 28 janvier 2004.

<sup>13</sup> George Dura, « The EU in Moldova : the last post-Cold War battle in Europe ? », dans *Eurojournal (Journal of Foreign Policy of Moldova)* du 16 décembre 2003, consultable sur [www.eurojournal.org](http://www.eurojournal.org)

<sup>14</sup> « Et si on échangeait la Transdniestrie contre la Moldavie ? », dossier du *Courrier international* n°711 du 17-23 juin 2004.

<sup>15</sup> « The EU should continue to coordinate its position closely with the US to apply greater pressure on the separatist leadership. » The Russia-EU Partnership and the Shared Neighbourhood, par Dov Lynch, report presented to the "Eastern Europe and Central Asia" Working Group (COEST), The Hague, July 2004, disponible sur le site de l'IES: [www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org)

<sup>16</sup> « Américains et Russes haussent le ton à l'issue de la conférence de l'OSCE, à Sofia », de Henri de Bresson dans *Le Figaro* en ligne du 8 décembre 2004.

## La PEV, objet de débat interne à l'UE

La division entre les deux moitiés du continent sur la lointaine question irakienne n'est que la partie émergée d'une perception structurellement différenciée du voisinage. Même lorsque l'option américaine se sera estompée<sup>17</sup> la réflexion des nouveaux membres restera naturellement et durablement marquée par la méfiance à l'égard de la Russie, ce qui les distingue fondamentalement des Européens de l'Ouest<sup>18</sup>. Certains parmi ces derniers préfèrent intégrer la Russie à leur recherche de la multipolarité internationale à travers leurs relations bilatérales ou à l'équilibre au Conseil de sécurité de l'ONU. Le voyage de Dominique de Villepin en Russie le 23 janvier 2004 avait confirmé la volonté française de coopération internationale étroite. La modération de la diplomatie française dans l'affaire ukrainienne, malgré l'appel à un scrutin démocratique, est significative des nuances internes à l'UE :

« Embarrassée par la crise ukrainienne, qui repose à un moment délicat la question non résolue de la frontière orientale de l'Union européenne, la France a adopté une ligne de discrétion et de soutien aux efforts de médiation menés par Bruxelles. Plus réaliste que moraliste, la diplomatie française cherche à promouvoir un règlement durable qui respecte la démocratie à Kiev sans provoquer Moscou et sans entraîner une partition du pays qui pourrait déstabiliser toute l'Europe orientale.

En conséquence, la France évite de choisir un camp contre l'autre tant que les urnes n'ont pas tranché dans des conditions indiscutables. Et elle critique toute ingérence extérieure, d'où qu'elle vienne. « *Ce sont les dirigeants de ce pays, les institutions ukrainiennes, qui doivent trouver, rechercher d'abord, une solution pacifique et politique à cette crise* », a déclaré hier le ministre des Affaires étrangères, Michel Barnier. »<sup>19</sup>

Le voyage de Michel Barnier et de Michèle Alliot-Marie en Russie en janvier 2005 tend également à réguler les tensions que la PEV, telle qu'elle est menée par les nouveaux membres, risque de susciter aux confins orientaux de l'UE :

« Le ministre n'a pas caché que Paris se voit bien dans le rôle du « facilitateur » des relations parfois difficiles que la Russie entretient avec l'Europe, et notamment les nouveaux membres. ... Nombre de politiques américains ou centre-européens restent toutefois sceptiques sur les effets de cette « soft diplomatie » à la française, qui pousse Paris à sous-estimer la forte dérive autoritaire qui frappe Moscou depuis quatre ans. »<sup>20</sup>

À l'inverse, pour les PECO la Russie demeure avant tout une source de dangers et leur dépendance énergétique un levier d'influence de l'ancienne puissance de tutelle dans son « étranger proche », alors que pour les membres occidentaux c'est une façon d'échapper à l'approvisionnement d'un Moyen-Orient plus que jamais troublé et de plus en plus clairement soumis aux appétits américains. Les PECO – la Pologne et la Hongrie en l'occurrence – ont aussi mené une politique active de soutien à l'Ukraine, conçue comme un tampon entre eux et la Russie. Le rôle de médiation favorable aux occidentalistes ukrainiens lors de la crise de la fin 2004 de la part du Président Kwasniewski est parlant :

« *Nul doute que la présence de Javier Solana et l'attention de la plupart des capitales occidentales aux événements en cours en Ukraine ont pesé de tout leur poids. Les Polonais, eux, s'accordent des mérites plus larges. "Nous avons un plan de sortie de crise", affirme Adam Rotfeld, sous-secrétaire d'État au ministère polonais des Affaires étrangères et participant à la médiation. "Nous avons joué un rôle spécifique en raison de l'histoire particulière entre nos deux pays. L'Espagne a des liens particuliers avec le Maroc. Nous, nous sommes plus compétents que la plupart des pays européens sur l'Ukraine." »*<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Voir Traian Sandu, « Les PECO au cœur du schisme occidental : trouble identitaire et écartèlement géostratégique lors de la deuxième guerre d'Irak », dans SANDU, Traian (coordinateur), *Identités nationales, identité européenne, visibilité internationale*, Actes du colloque organisé les 5 et 6 décembre 2003 par le Centre Interuniversitaire d'Etudes Hongroises de Paris III et l'Ecole Doctorale de Littérature comparée de Paris IV, Paris, L'Harmattan, coll. *Cahiers de la Nouvelle Europe*, 2004.

<sup>18</sup> MISSIROLI, Antonio, compte-rendu du colloque « CFSP and ESDP after enlargement », organisé par l'IES et par l'Institut des Relations internationales à Prague, les 14 et 15 mai 2004, disponible sur le site de l'IES: [www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org)

<sup>19</sup> « **Paris soutient la démocratie à Kiev tout en ménageant Moscou, la diplomatie française embarrasée** », par Luc de Barochez dans *Le Figaro* du 1 décembre 2004.

<sup>20</sup> « Alliot-Marie en mission d'apaisement à Saint-Pétersbourg », par Laure Mandeville dans *Le Figaro* du 21 janvier 2005.

<sup>21</sup> « La Pologne rêve de voir Kiev rejoindre à son tour l'Union européenne », dans *Le Monde* du 25 décembre 2004.

Mais le sens de l'initiative polonaise sur les marges de l'UE – droit d'initiative qui lui est d'ailleurs officiellement reconnu par la PEV, qui accorde aux nouveaux membres frontaliers un rôle particulier – se dirige explicitement vers un élargissement de l'UE à l'Ukraine, reprenant la vieille politique des États tampons de Pilsudski entre les deux guerres :

*« Premier État à reconnaître l'Ukraine indépendante en 1991, la Pologne a été également le premier pays, lundi 27 décembre, à féliciter Viktor Iouchtchenko avant même la publication définitive des résultats. ... Varsovie, en félicitant le "président élu" [alors que les résultats officiels n'avaient pas encore été proclamés], avait alors déjà pris les devants. "La décision prise par la nation ukrainienne le 26 décembre est un bon choix et un choix important pour l'Ukraine, pour les liens entre l'Ukraine et la Pologne et pour les relations de l'Ukraine avec l'Europe", a fait savoir la présidence polonaise dans un communiqué. La Pologne, frontalière de l'Ukraine, milite pour l'intégration de l'ancienne république soviétique dans l'Union européenne ».*<sup>22</sup>

En tirant un peu la déclaration polonaise, on pourrait la résumer ainsi : ce qui est bon pour la Pologne est bon pour l'Europe, quitte à forcer l'élargissement de l'Europe, quitte à tendre ses relations sur ses marges orientales. La même attitude est d'ailleurs adoptée par la Hongrie, plus discrètement il est vrai. La France a évidemment exclu une adhésion ukrainienne<sup>23</sup>.

En conclusion de cette partie sur les divisions intra-européennes à l'égard des marges orientales, on entend une polyphonie assez discordante entre Varsovie, Budapest et bientôt Bucarest d'une part, Paris et Berlin de l'autre dans la dimension russe de la politique de voisinage.

## Conclusions

La PEV est un lieu névralgique de la crise de croissance et d'identité européenne : la décision de stopper sa croissance, toujours fragilisante, pour affirmer son être défini et sa volonté au monde, à commencer par ses voisins – qui vous ressemblent le plus mais qui ne sont pas vous, votre famille – est une décision difficile : la tentation est forte de se laisser aller à l'inertie d'une augmentation indéfinie, de la politique bienveillante de la porte ouverte pour éviter les susceptibilités et les crispations, mais qui vous interdit également de définir une politique au sens fort.

En parlant de politique de voisinage, on évoque la relation compliquée avec la Russie. Il est un autre voisinage que l'on évoque plus rarement en tant que tel, qui est notre contact plus intime et plus complexe avec les États-Unis : plus intime, parce que des bases américaines vont se replier de l'Ouest de l'Europe pour s'installer durablement chez les nouveaux et futurs membres de l'UE, ainsi que dans certains pays concernés par la PEV, donc des deux côtés de la frontière orientale de l'UE ; plus complexe, parce que la plupart des pays de l'UE et les États-Unis se retrouvent ensemble dans l'organisation censée garantir leur sécurité.

Ce voisinage me semble néanmoins problématique, car ceux qui défendent la thèse d'une articulation harmonieuse à la fois sur le plan géopolitique entre la puissance mondiale et la puissance européenne, et sur le plan fonctionnel entre puissance globale (diplomatico-militaire) et puissance partielle (diplomatico-économique), oublient en réalité qu'en Europe il s'agit d'un jeu à trois, incluant la Russie. En somme, tout se passe comme si le centre américain nous sous-traitait le règlement du contact délicat avec la Russie en nous assurant de son soutien, mais en nous laissant monter en première ligne pour nous laisser crier victoire et nous compromettre. Cela ne signifie pas qu'il faille céder à la mauvaise humeur russe ; mais cela signifie qu'il faut tirer soi-même le profit d'une action diplomatique si ferme.

Irrésistiblement, la situation actuelle m'évoque, toutes choses égales, le brusque et confiant aveuglement de la diplomatie autrichienne envers son jeune et puissant allié prussien dans la guerre des Duchés danois voisins en 1865 : un an après, ce fut Sadowa. L'Europe, hésitante et tâtonnante sur sa Constitution, ne se sent-elle pas un peu vieillie, défaillante ? Qu'à cela ne tienne, elle a un jeune allié très en forme, expert en « State building » musclé.

---

<sup>22</sup> « Varsovie félicite le "président élu", Moscou accuse les Occidentaux », par Christophe Châtelot dans *Le Monde* du 29 décembre 2004.

<sup>23</sup> « Michel Barnier, ministre français des affaires étrangères, a écarté catégoriquement cette éventualité, estimant que la politique de voisinage représente déjà une offre intéressante pour l'Ukraine. » Article de Thomas Ferenczi dans *Le Monde* du 7 décembre 2004.