

TRAITER AVEC L'EST : UNE VISION DEPUIS LE CŒUR DE L'EUROPE

[Stefan Füle](#)

Comité d'études de Défense Nationale | « [Revue Défense Nationale](#) »

2017/6 N° 801 | pages 59 à 67

ISSN 2105-7508

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-defense-nationale-2017-6-page-59.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Comité d'études de Défense Nationale.

© Comité d'études de Défense Nationale. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Traiter avec l'Est : une vision depuis le cœur de l'Europe

Stefan Füle

Ancien commissaire européen à l'élargissement et à la politique européenne de voisinage, République tchèque.

A la chute du rideau de fer, nous avons laissé le monde bipolaire derrière nous, mais le monde multipolaire est encore hors de portée. Les institutions internationales doivent encore être réformées afin de s'adapter au nouveau monde. Presque quotidiennement, nous sommes témoins d'une relativisation de l'ordre international transparent, prévisible et durable, tel que nous le connaissons et nous le préférons.

Nous n'avons pas été capables de rétablir l'équilibre entre le principe de l'intégrité territoriale, de la souveraineté et le principe de l'autodétermination des peuples par le moyen des mécanismes internationaux, dans le cas du Haut-Karabakh, de la Transnistrie ou de la Géorgie. Le cas de la Crimée et de l'Ukraine de l'Est a précipité tous les Européens sur un chemin très dangereux. Il y aura de graves conséquences pour la sécurité de notre continent, si nous décidons de rééquilibrer ces principes en dehors des efforts internationaux, en dehors des négociations diplomatiques souvent ardues, qui sont les seules à pouvoir apporter une solution durable. La situation deviendra encore plus imprévisible si nous jouons avec le principe du non-recours à la menace ou du non-emploi de la violence.

Comment pouvons-nous avoir des interprétations différentes du sens de ces principes importants de l'Acte final d'Helsinki de 1975 ? Pourquoi divergeons-nous dans notre interprétation de la reconnaissance complète de la liberté des États de choisir les arrangements de sécurité qui leur conviennent et de l'indivisibilité de la sécurité de chaque État participant à l'OSCE, comme il a été convenu dans la Charte de Paris pour une nouvelle Europe ? Qu'est-ce qui nous a infligé la crise la plus grave de la sécurité européenne des dernières décennies ?

Il n'y a pas de position unanime, ni analyse commune pour comprendre comment la crise actuelle s'est développée. Ce manque d'accord se reflète, pas seulement sur deux, mais sur trois récits, inclus dans le Rapport du Groupe des personnalités de haut niveau sur la sécurité européenne. Lancé à l'initiative de la présence suisse de l'OSCE en 2014, le Groupe était mandaté pour fournir des conseils sur la reconsolidation de la sécurité européenne.

Ces récits différents se contredisent souvent entre eux. L'essentiel, toutefois, n'est pas la précision historique mais le fait de démontrer à quel point notre appréciation du passé récent diverge. Bien que cela ne doive pas nous empêcher de travailler ensemble, ce fait devrait nous aider à réaliser la difficulté de la tâche.

D'abord, le point de vue de l'Occident

La fin de la guerre froide a apporté la libération des pays de l'Europe centrale et de l'Europe de l'Est. La dissolution de l'Union soviétique de 1991 a permis la libération des pays qui avaient été incorporés dans les empires russe et soviétique. Il ne s'agissait pas d'une victoire de l'Occident mais d'une victoire de la liberté et de la démocratie, qui a été enregistrée dans la Charte de Paris.

Cela représentait une opportunité pour la création d'une Europe unie et libre, démocratique et pacifique. Pour les pays récemment libérés, cela signifiait rejoindre les institutions occidentales – à la fois l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (Otan) et l'Union européenne (UE) – et transformer leurs systèmes économiques et politiques. Un partenariat stratégique avec la Russie, qui inclurait la coopération, voire – ce n'était pas nécessaire – l'intégration dans ces institutions occidentales, était censé apporter la stabilité en Europe. Ce processus a conduit aux élargissements réussis de l'Otan et de l'UE dans les années 1990 et 2000 – élargissements acceptés par la Russie. L'élargissement est devenu de plus en plus controversé quand la question de l'adhésion des anciennes républiques soviétiques s'est posée.

Le processus de création d'une Europe unie, libre et pacifique a été troublé par la désintégration de la Yougoslavie et les conflits qui ont émergé après l'éclatement de l'Union soviétique. L'Occident n'était pas préparé pour la crise dans les Balkans et n'a d'abord pas réussi à prévenir ou à résoudre le conflit. La gestion de la crise a opposé l'Occident à la Russie. La première crise entre la Russie et l'Occident, concernant la Bosnie, a été surmontée. Tel n'a pas été le cas pour le Kosovo ou les conflits dans les anciennes républiques soviétiques.

Les révolutions démocratiques, qui ont eu lieu dans certains pays qui avaient fait partie de l'Union soviétique, ont aggravé la crise entre l'Occident et la Russie (qui craignait que les « révolutions de couleur » ne se propagent, y compris à Moscou). Après la crise en Géorgie en 2008, la confrontation ouverte est survenue en Ukraine à partir de 2013. Selon le rapport du Groupe, quelles que fussent les préoccupations des Russes au sujet de l'Ukraine, y compris la Crimée, ils n'ont fait aucune tentative pour les régler paisiblement.

Ensuite, le point de vue de Moscou

La dynamique principale après la guerre froide était l'expansion des institutions occidentales au détriment de la Russie. L'Occident n'a jamais essayé de traiter

les questions de sécurité avec la Russie, mais seulement sans elle ou contre elle. L'élargissement de l'Otan était une menace croissante pour la sécurité nationale russe. L'élargissement de l'UE a empiété sur les marches de la Russie. Alors que de nouveaux États-membres faisaient partie de l'espace Schengen, les citoyens russes voyaient leur zone sans visa se réduire. Dans les deux cas, en guise de compensation, un partenariat mineur a été offert à la Russie. Le Conseil Otan-Russie faisait passer la pilule amère de l'élargissement ; selon la vision européenne du partenariat, la Russie devait adopter les règles de l'UE.

L'idée de l'Otan comme alliance défensive a pris fin avec le bombardement de la Serbie. Il s'agissait d'une violation de la loi internationale et des principes d'Helsinki. Les Occidentaux avaient inclus la Russie dans les négociations qui ont précédé le bombardement, mais en l'absence d'un accord, ils ont agi unilatéralement. À cela s'ajoutait une autre violation ouverte de la loi internationale, lors de l'invasion en Irak dirigée par les États-Unis. La force militaire était employée afin d'obtenir un changement de régime. Après avoir déstabilisé le Moyen-Orient, l'Occident a appuyé les mouvements populaires du Printemps arabe et employé la force en Libye. L'Occident a apporté un support actif aux révolutions de couleur en Europe. L'annulation du Traité antimissiles balistiques a détruit l'un des piliers de la coopération de sécurité en Europe. La Russie a fait connaître ses points de vue sur tous ces sujets mais personne n'y a prêté attention. Au lieu de cela, une campagne de propagande négative a été lancée contre la Russie en 2013 et les dirigeants européens ont boycotté les Jeux olympiques de Sotchi.

Tous ces éléments se sont réunis pour la première fois en Géorgie, puis en Ukraine : la promesse de la part de l'Otan d'une adhésion lors du Sommet de Bucarest, sans même le faux-semblant d'une consultation préalable ; la tentative de l'Europe d'élargir son espace économique au détriment de la Russie ; et finalement, le soutien occidental au mouvement de Maïdan. La Russie a répondu en employant le seul langage qui puisse capter l'attention européenne.

Enfin, le point de vue des États entre la Russie et l'Europe

Ces États ne partagent pleinement aucun des récits que nous venons de rappeler. Certains de ces États (la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine) ont perçu leur indépendance comme une opportunité de s'intégrer dans les institutions occidentales, comme l'avaient fait les pays baltes et les pays d'Europe centrale et orientale. Ces trois États traversent une période de transition avec des élections et des sociétés civiles plus ou moins démocratiques. Mais ils continuent de voir la Russie comme une menace pour leur sécurité, prête à employer tous les moyens, y compris la force, pour les empêcher de s'établir en tant qu'États indépendants avec une politique étrangère autonome.

D'autres États ont accepté la prédominance politique et sécuritaire russe, ou ils ont choisi de ne s'aligner ni sur la Russie, ni sur l'Occident, essayant d'emprunter un chemin intermédiaire.

Permettez-moi de partager avec vous ma version de l'histoire, qui est aussi celle de mes proches collègues. J'essaierai aussi de vous fournir les indices à suivre, concernant la dimension eurasiennne de la sécurité européenne.

Après la fin de l'URSS, l'Union a développé le concept des accords de partenariat et de coopération (APC). Ces accords ont contribué à normaliser et à développer les relations dans de nombreux domaines avec des États indépendants depuis peu, et qui n'avaient auparavant aucun rapport avec l'UE.

L'objectif était de favoriser la démocratie et le développement économique des pays partenaires, à travers la coopération dans des domaines d'action choisis et un cadre approprié pour le dialogue politique. En plus, les APC avec l'Ukraine, la Russie et la Moldavie offraient déjà la perspective de mettre en place de futures zones de libre-échange. L'idée était d'accompagner la transition des États-partenaires vers une économie de marché et d'encourager les échanges et les investissements.

Quelques années après la signature des APC, l'élargissement de l'UE a modifié de façon dramatique la géopolitique du continent européen. Après 2007, l'UE a non seulement eu des frontières directes avec la Biélorussie, l'Ukraine, la Moldavie et la Russie mais en plus, les nouveaux États-membres, riverains de la mer Noire, reliaient l'UE aux pays du Sud-Caucase.

Romano Prodi, président de la Commission européenne de 1999 à 2004, avait introduit les termes-clés d'une nouvelle politique européenne de voisinage (PEV). Il avait déclaré que les pays autour de l'UE, du Maroc à la mer Noire et à la Russie, devraient constituer un « arc de stabilité » et un « cercle d'amis », et qu'ils auraient la possibilité de participer aux différentes politiques et programmes européens.

La Russie était censée faire partie de cette politique. La Commission européenne l'a montré, lorsqu'elle a envoyé mon prédécesseur à Moscou en octobre 2003. Le commissaire Verheugen a souligné que « la participation russe à notre politique de voisinage fait, évidemment, partie intégrale d'une telle approche ». Mais la Russie a décliné l'invitation européenne de faire partie de la PEV. En revanche, les « espaces communs » pour la coopération russo-européenne ont été établis au Sommet UE-Russie en novembre 2013.

Différentes tentatives ont été faites pour expliquer le refus de la Russie de faire partie de la PEV. La raison la plus importante est probablement le fait que la Russie n'a pas voulu devenir « l'objet » d'une politique européenne, mais plutôt être un « sujet » et en s'appuyant sur l'égalité et la réciprocité, à un niveau de partenaire stratégique. Un nouvel élan a été recherché en 2008, avec le lancement des

négociations pour un « nouvel accord » qui était destiné à remplacer le précédent *Partnership and Cooperation Agreement (PCA)* et qui devait offrir une base légale plus solide et des engagements juridiquement contraignants, couvrant tous les principaux domaines des relations entre l'UE et la Russie. Un partenariat pour la modernisation a été lancé en 2010 qui fournissait un cadre de travail pour promouvoir la réforme, renforcer la croissance et augmenter la compétitivité.

En somme, alors qu'à la suite de la dissolution de l'Union soviétique, il n'existait qu'une seule politique de l'UE concernant ses voisins de l'Europe de l'Est, pendant la première décennie des années 2000, on a observé une divergence croissante entre les relations UE-Russie, d'une part et une politique spécifique en direction des voisins de l'Est, d'autre part.

La PEV a été créée, comme il a été signalé plus haut, en prévision du cycle d'élargissement de 2004. La PEV a offert l'opportunité de développer des relations privilégiées avec un degré d'intégration qui dépassait la coopération normale avec les pays tiers mais qui n'aboutissait pas à l'élargissement. Ainsi, la PEV laissait ouverte la question d'adhésions futures : les États-membres, comme les pays voisins pouvaient interpréter la « finalité » de la PEV selon leurs intérêts nationaux.

En 2008, après l'établissement de l'Union pour la Méditerranée sous la présidence française de l'Union, une nouvelle initiative fut prise pour l'Est, le Partenariat oriental. Le Partenariat oriental appuyait les aspirations des voisins de l'Est (Biélorussie, Moldavie, Ukraine, Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie) à des liens plus étroits avec l'UE, en basant l'engagement européen sur une conditionnalité stricte – en particulier dans les domaines des droits humains, de la démocratie, et de l'État de droit. La Commission a souligné que les ambitions de l'UE pour ces relations dépendraient de la mesure dans laquelle les valeurs européennes seraient respectées.

L'UE a proposé de revaloriser les relations contractuelles avec les États-partenaires, en lançant une nouvelle génération d'accords d'association. Après la crise géorgienne, il a été convenu lors du Sommet UE-Ukraine de 2008, que l'accord de partenariat devrait être remplacé par un accord d'association. L'Ukraine devenait un précurseur mais aussi un test de la nouvelle approche européenne pour façonner les relations avec les voisins de l'Est.

Les négociations avec l'Ukraine sur l'accord d'association ont duré pas moins de cinq ans. Ce processus répondait au désir ukrainien d'améliorer les relations avec l'UE au lendemain des élargissements vers l'Est de 2004 et 2007. Appuyés par une large base populaire favorable à l'intégration européenne, les *leaders* ukrainiens voulaient obtenir la promesse d'une perspective d'adhésion pour leur pays. Comme il a déjà été signalé plus haut, cette option à long terme a été laissée explicitement ouverte, à cause de la division des États-membres européens sur cette question.

Les négociateurs européens, mais aussi les partenaires orientaux pertinents, ont suivi le précédent de la négociation ukrainienne et, dès 2010, les négociations pour les accords d'association avec la Moldavie, la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan ont commencé. Vous connaissez la suite de l'histoire. L'Arménie a décidé de faire partie de l'Union économique eurasiennne. L'intégrité territoriale de deux pays des APC sur trois, la Géorgie et la Moldavie, a été mise en cause bien avant le début des négociations, et l'ironie est que l'Ukraine tombait dans cette catégorie, le jour même où elle signait l'accord d'association.

Les accords d'association n'ont pas été conçus pour poser de nouvelles lignes de division dans notre continent, mais pour favoriser les opportunités économiques supplémentaires sans rompre les liens traditionnels. Si nous considérons les origines et les motivations de la politique de partenariat oriental de l'UE ainsi que le contenu réel des accords d'association européens, il est clair que ces évolutions étaient des conséquences involontaires.

Étudier et tirer les enseignements de cette expérience

- Notre politique à l'égard de nos partenaires de l'Est était ambitieuse et consensuelle. Malheureusement, nous ne pouvons pas en dire autant de notre politique à l'égard de la Russie. Le fait d'avoir établi une politique claire à l'égard de nos voisins, mais d'avoir échoué à développer une politique aussi ambitieuse et consensuelle à l'égard des voisins de nos voisins, a approfondi la méfiance.

- Nous n'avons pas toujours été cohérents. Dans le cas de l'élargissement de l'Otan, nous étions prêts à montrer la lumière au bout du tunnel mais pas le chemin qui y menait. Dans le cas de l'élargissement de l'UE, au contraire, on a montré le chemin mais pas la lumière.

- Dans le cas de l'Ukraine, nous avons été absorbés par notre propre hésitation à signer l'accord d'association, sans prêter attention aux hésitations chez les Ukrainiens.

Permettez-moi aussi d'attaquer certains des mythes qui entourent notre politique à l'égard de nos partenaires de l'Est et de la Russie. Le premier mythe est que nous n'aurions pas parlé avec la Russie. Il est juste de dire que la Russie n'a pas fait attention, pendant de nombreuses années, à l'impact que pourrait avoir le Partenariat oriental sur ses propres relations avec ses voisins. La Russie se concentrait sur son nouveau schéma d'intégration régionale. Dans le passé, en 2004, le président Poutine avait accueilli favorablement l'idée de l'adhésion de l'Ukraine à l'UE et, indirectement, il sous-entendait qu'elle aurait un impact positif à l'économie russe. Et quand la Russie a réagi, il était trop tard pour influencer le fond des nouveaux accords d'association, de façon réaliste et durable. Mais, déjà en 2012, nous avons établi le Groupe d'information et de coordination du Partenariat oriental et de nombreux pays tiers intéressés. Deux fois par an, nous organisons des

séances, afin d'informer sur les progrès de notre travail d'association et de partenariat. La Russie y participait.

En mars 2013, lors de la dernière rencontre en date entre la Commission européenne et le gouvernement russe, qui s'est déroulée à Moscou, nous avons fait trois suggestions et propositions importantes. D'abord, nous avons affirmé clairement que les APC et l'adhésion à l'Union douanière devenue Union économique eurasienne n'étaient pas compatibles. Nous avons souligné que cette incompatibilité ne tenait pas à des jeux politiques que nous aurions menés mais plutôt à une difficulté technique découlant du caractère légal différent des deux engagements.

Ensuite, nous avons insisté sur notre volonté que nos partenaires des accords d'association continuent à développer leurs relations avec la Russie, dans tous les domaines. Nous avons ajouté que nous étions prêts à encourager nos partenaires des APC à participer aux politiques de l'Union douanière qui ne seraient pas en conflit avec les engagements résultant des accords d'association.

Enfin, nous avons demandé à la Russie d'avoir une vision plus globale, d'organiser la relation entre les deux projets d'intégration européenne – l'Union européenne et l'Union douanière. Nous avons souligné que si nous ne faisons pas un effort pour harmoniser les deux projets, ou du moins les rendre compatibles, une nouvelle ligne de division apparaîtrait progressivement en Europe, fondée cette fois sur des règles commerciales différentes. Nous avons proposé de lancer des projets pilotes, concernant certains des domaines les plus significatifs, mais nous n'avons eu aucune réponse.

Diverses consultations russo-européennes, au niveau des experts et des hauts fonctionnaires, ont eu lieu entre octobre 2013 et mars 2014. L'UE a accepté aussi de maintenir les réunions trilatérales avec la Russie et l'Ukraine au niveau ministériel pour régler des questions relatives à l'application de l'accord de libre-échange complet et approfondi. Néanmoins, aucune de ces réunions n'a apaisé les préoccupations russes. Cela était particulièrement visible au Sommet russo-européen de janvier 2014. Le Sommet n'a pourtant pas manqué de rappeler l'ambition de plus long terme d'un espace économique commun entre l'UE et la Russie.

Le deuxième mythe était que les APC ont été inventés pour contrer l'Union douanière, prédécesseur de l'Union économique eurasienne. Pourtant, la création de l'Union douanière et l'annonce de l'Union économique eurasienne sont intervenues après le lancement des négociations pour l'accord d'association entre l'UE et l'Ukraine (mars 2007) et la discussion finale de l'accord (octobre 2011). Avant le mois d'août 2013 – lorsque des mesures de restriction du commerce ont soudainement été appliquées par la Russie – Moscou n'avait pas exprimé de préoccupations par rapport à l'accord d'association. Et à aucun moment l'Ukraine, indépendamment de qui était au pouvoir, n'a mis en doute son intention d'adhérer à l'UE.

La création de l'Union douanière avec la Biélorussie et le Kazakhstan en 2010, et le lancement en 2015 de l'Union économique eurasienne, avec son espace économique unique modelé de près sur l'expérience de l'intégration européenne, sont devenues la réponse principale et la priorité absolue du Président russe.

Le troisième et dernier mythe est que nous aurions obligé nos partenaires de l'Est à choisir entre Moscou et Bruxelles. L'UE a toujours respecté la liberté de choix des pays qui voulaient adhérer à l'Union douanière, comme elle l'a montré lorsque l'Arménie a souhaité rejoindre cette Union. L'UE n'a en effet pas adopté de mesures restrictives contre l'Arménie. Bien au contraire, au Sommet de Vilnius en 2013, l'UE a signé avec l'Arménie un mémorandum dans lequel elle s'engageait à lancer la négociation d'un nouvel accord qui respecterait les engagements arméniens découlant de l'adhésion à l'Union douanière.

Nos intérêts et buts ultimes sont les mêmes : promouvoir la stabilité politique, en même temps que la prospérité économique, et éviter la création d'une nouvelle ligne de division en Europe. Nous avons tous une responsabilité à assumer, pour éviter de pousser nos partenaires à choisir entre Moscou et Bruxelles, et de leur faire ainsi payer les conséquences de leur choix.

Il y a un besoin évident d'une meilleure coopération avec la Russie dans le moyen terme. Plus nous progresserons dans le sens d'un espace économique commun avec la Russie, ou même dans celui d'une Union douanière, moins il y aura de tension dans les relations avec elle. Les deux côtés complèteraient ensemble leurs capacités et leurs faiblesses en construisant l'interdépendance mutuelle. En faisant équipe, nous pourrions rendre l'UE et l'Union économique eurasienne plus fortes, face aux nécessités futures de la compétition globale. Ce projet a été esquissé par Poutine lui-même quand il a évoqué sa vision d'un accord de libre-échange de « Lisbonne jusqu'à Vladivostok ».

José Manuel Barroso, ancien président de la Commission européenne, a déclaré au terme de ce qui reste le dernier Sommet russo-européen en date : « Une autre façon de renforcer notre confiance serait de travailler conjointement sur l'un de nos objectifs stratégiques [...] la création d'un espace économique commun, de Lisbonne à Vladivostok. Cela ressemble peut-être à un rêve, mais les rêves peuvent se réaliser ». Cela exige, toutefois, que tous les membres adhèrent à l'Organisation mondiale du commerce et que tous y respectent leurs engagements. Cela nécessite aussi que tous les membres de l'Union économique eurasienne fassent preuve d'une volonté de franchir des étapes significatives et globales dans la libéralisation de l'investissement.

Il existe aussi une condition politique claire pour l'UE avant de poursuivre dans cette voie. Une application totale des Accords de Minsk est nécessaire. Après ce premier pas, nous procéderons au deuxième : avancer progressivement mais concrètement vers une coopération pratique et vers une certaine forme d'accord

contractuel. Je me suis déjà exprimé sur les conséquences que pourrait avoir la non-harmonisation ou la non-compatibilité des cadres réglementaires respectifs des deux projets d'intégration européens. L'année dernière, pour la première fois, l'Union économique eurasienne a eu un volume d'échanges plus important avec la Chine et le marché asiatique qu'avec l'Europe. Il serait dans notre intérêt d'inverser cette tendance et de mettre en place une coopération pragmatique mutuellement bénéfique avec l'Union économique eurasienne, avant de traiter avec la Chine et le marché asiatique.

La création de nouvelles lignes de division en Europe n'apporte qu'un mirage de stabilité. Nous devons restaurer le respect des principes fondamentaux et des engagements inscrits dans l'Acte final d'Helsinki de 1975 et, plus tard, dans la Charte de Paris de 1990.

« Nous vivons dans l'ère du chaos » disait Federica Mogherini, lors de sa dernière visite à Prague, « et il nous appartient de transformer cette ère du chaos en collaboration et d'inventer avec nos partenaires la forme du monde que nous aurions préféré ».